Goods and Services Tax

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

April 27, 1989

Canada

Preface

The replacement of the existing federal sales tax is a key element of the government's strategy to strengthen Canada's economy and to maintain essential programs. This initiative will both improve Canada's ability to compete in the world economy and provide the federal government with a more stable and more reliable tax system.

As important, sales tax reform will improve the overall fairness of the Canadian tax system. The distribution of the tax burden will be more progressive and lower income Canadians will be better off.

To secure these major economic and social dividends, the government will implement a more modern and fairer sales tax system for Canada, the Goods and Services Tax, on January 1, 1991.

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

Department of Finance Canada

Ministère des Finances Canada

Why Sales Tax Reform?

Problems With Existing Federal Sales Tax

The existing federal sales tax is levied on the price of goods produced in Canada at the time they are sold by the manufacturer. It also applies to the duty-paid value of imports.

When the tax was adopted in 1924, it was adequate for an economy with relatively simple patterns of production and distribution. With increased complexity in the marketplace and the growing importance of international competition, it has become outmoded. Canada is now the only industrialized country left with an outdated sales tax of this kind.

The federal sales tax has three fundamental flaws:

- it is damaging to the Canadian economy;
- it is a porous tax and an increasingly unreliable source of revenues; and
- it is hidden from consumers.

Economic Costs of the Federal Sales Tax

The federal sales tax is estimated to constrain the output of the national economy by as much as $9 billion a year.

Impairs Domestic Production

Because the federal sales tax is applied to sales of manufactured goods, a significant amount of tax is paid on things used in the production of all other goods and services. These inputs include vehicles, computers, office equipment and furniture, stationery, and construction materials, to name but a few. A hidden tax burden is imposed on all goods and services sold in Canada.

It is estimated that about one-half of federal sales tax revenues, or about $8 billion this year, are derived from the taxation of inputs into the production process. This lowers investment in Canada and depresses national economic output.

Hurts Exports and Favours Imports

The taxation of inputs into domestic production harms the international competitiveness of Canada's exports. The existing tax is also the only consumption tax in the industrialized world known to favour imported goods over domestically produced goods. Domestically manufactured products are taxed one-third higher, on

average, than competing imports. In an increasingly competitive world, this situation is simply unacceptable.

Narrow Base

Only about one-third of the goods and services purchased by Canadians are subject directly to federal sales tax. It is one of the narrowest consumption tax bases in the industrialized world. Prices are distorted, biasing the choices of consumers and the decisions of producers.

Services are virtually excluded from direct sales taxation. This is simply a tax benefit to wealthier Canadians who tend to consume relatively more services.

Unreliable Source of Revenue

Taxes must serve as stable and predictable sources of revenue. But the existing federal sales tax system has led to:

- extensive tax avoidance among manufacturers;
- a complex, unreliable and unfair patchwork of special provisions and administrative interpretations;
- an increasing number of court challenges by taxpayers.

Hidden from Individual Canadians

While the government will collect some $17 billion from the federal sales tax this year, the vast majority of Canadians will not know they are paying it. But they will pay it, and most often in hidden ways.

While the tax is charged on manufactured products, businesses pass it to Canadians either in the form of higher prices or reduced wages and lower returns to saving and investment.

Introducing the Goods and Services Tax

How the GST Works

The Goods and Services Tax will replace the existing federal sales tax on January 1, 1991. It will be charged at a rate of 9 per cent. The new system will be a multi-stage sales tax – a common tax structure used in 48 countries around the world, including a majority of the most highly industrialized economies in the world.

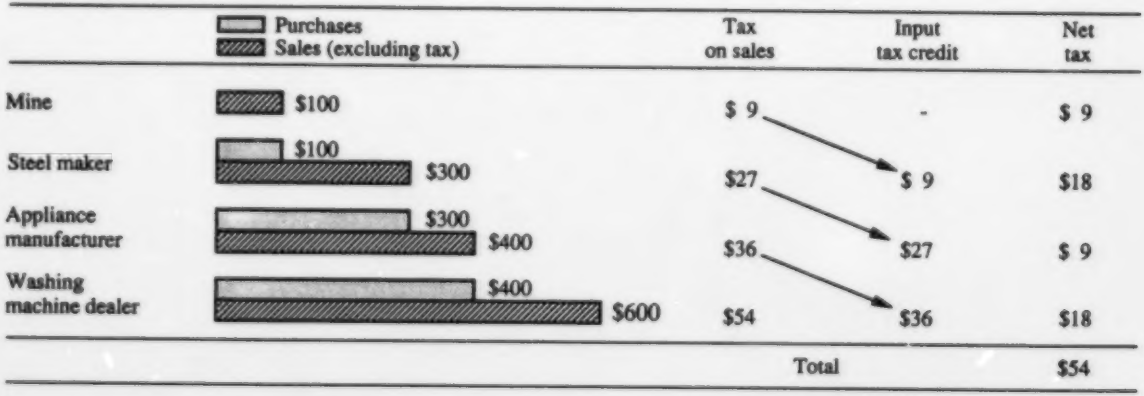
From the consumer's perspective, the tax will not be unlike the retail sales taxes operated by the provinces. The major difference is in the mechanics of the tax. It is collected at each stage in the production-marketing chain.

Chart 1 illustrates how such a multi-stage tax works in the case of a household appliance such as a washing machine. In this simplified example, the production of the washing machine begins with the mining of iron ore. The mine sells ore to a steel maker for $100, plus $9 of sales tax which is remitted to the government. The steel maker has a value-added of $200 and, therefore, sells steel to the appliance manufacturer for $300. The steel maker charges $27 of tax on its sale, but because it can claim a rebate for the $9 of tax paid on its purchase of iron ore, it simply remits the $18 difference. Similarly, tax is charged and refunded along the various stages of the production chain until the final sale to the consumer. In total, tax of $54 is collected throughout the process – an amount identical to a 9 per cent retail sales tax on the $600 washing machine.

Under the GST, sales tax is fully removed from Canada's export sales. Imports will be fully taxable at the time of importation. Overall, for the first time, the new system will establish a level playing field for Canada's domestic producers.

Chart 1

Goods and Services Tax
Basic Operation



Why the GST Makes Sense

Competitiveness and Growth

Sales tax reform will provide major economic benefits for Canada. It will:

- remove federal sales tax from the production of goods and services in Canada;
- eliminate the inherent bias in the existing sales tax in favour of imports and against Canadian exports; and
- broaden the tax base.

As a result, it will lead to higher investment and improved productivity. There will be greater domestic output and higher real incomes for Canadians. By removing the distortions caused by taxing production inputs, there will be a more efficient allocation of resources among competing uses in the economy.

Strengthening Canada's international competitiveness and eliminating existing structural biases in favour of imports will encourage Canadian production and help create jobs for Canadians.

Because the Goods and Services Tax will apply at a lower uniform rate to a much broader range of goods and services than the existing federal sales tax, sectors across the breadth of the economy will be treated more equitably.

It is estimated that the implementation of the GST will expand real domestic output by as much as 1.4 per cent – or some $9 billion annually. All regions of Canada will enjoy economic gains as a result of federal sales tax reform.

Reliable Revenue Raiser

The GST will reduce incentives for businesses to avoid tax. There will be no incentive to restructure operations for tax purposes. The multi-stage nature of the tax will also ensure that the new system is not prone to evasion.

More Visible to Consumers

Consumers will be aware of how much tax they are paying. They will be better able to compare the prices of the things they buy after the hidden distortions of the current tax are removed.

The prices of many goods, such as automobiles, now taxed at the general sales tax rate should fall. Clearly, however, the price of previously untaxed items will increase.

The government will be taking steps to ensure that consumers are made fully aware of both the operation of the new system and its likely effects.

Refundable Tax Credits and Other Fairness Measures

Sales tax reform brings more fairness, a more equitable sharing of the tax burden.

The new Goods and Services Tax Credit will involve a major expansion of benefits. As a first step towards the new credit, the existing sales tax credit is being doubled in this budget and the threshold increased. This will more than compensate recipients of the full credit for the federal sales tax increases announced in the budget. The new GST Credit will, like the present credit, be refundable. That means that **even if individuals do not pay income tax, they will still receive the credit in a cheque from the government.** Payments will be made regularly every three months, the first in advance of the start-up of the new tax system on January 1, 1991. The new sales tax system will ensure that lower and modest income households are better off as a result of reform.

Other income tax changes to benefit middle income households will be introduced. In combination, the new refundable GST Credit and other income tax changes will result in a more progressive system after reform than before. The government's goal is to assure that families earning less than $30,000 a year will be better off after the Goods and Services Tax is in place.

GST will not pose a barrier to the affordability of new homes. The government will provide assistance directly to those home buyers who might otherwise face an affordability problem because of the tax change. This measure will substantially benefit middle-income Canadians.

Broad Tax Base

The GST base will include the vast majority of goods and services consumed in Canada. Only limited exceptions will be made, owing to the effectiveness of the offsetting measures. Consumers will not be charged tax on:

- basic groceries;
- prescription drugs;
- medical devices;
- residential rents;
- most health and dental services, including hospital and nursing home services;
- daycare services;
- legal aid services; and
- most educational services.

Certain public sector institutions – hospitals, school boards, municipalities, libraries, colleges and universities – will receive partial rebates to ensure no greater tax burden than before reform.

Registered charities, and non-profit organizations substantially funded by governments will receive a rebate of 50 per cent of GST paid on purchases.

Agricultural and fishery product-related sales by farmers and fishermen will be tax-free. This is the most technically satisfactory means of ensuring there is no tax on basic groceries.

GST Issues for Consultation

A technical paper giving details about the Goods and Services Tax will be released in early summer. In the meantime, the government welcomes views and seeks submissions of interest groups in four areas of particular importance.

1. Consumer Issues

The government will want the advice of consumer groups on how to ensure that consumers know the amount of tax they are paying, while keeping the system simple. Advice will also be sought on the most effective steps to ensure that consumers fully understand the operation of the GST.

2. Minimizing Compliance Burden

A broad base and the single rate will make the GST simple for businesses to comply with. The broad tax base and single rate help. For most businesses, the calculation will simply be to subtract tax paid on purchases from tax charged on sales.

A number of measures will ease the compliance burden on small businesses:

- The small traders' exemption threshold will be increased significantly above the $5,000 level proposed in the June 1987 White Paper, reducing the projected number of businesses that must comply.

- Frequency of tax calculation will be reduced and simplified accounting schemes introduced.

- Small businesses will receive a fee for collecting the tax.

The government will consult with the small business sector on these and other measures.

3. Sales by Charities and Non-Profit Organizations

The appropriate tax treatment of sales by charities and non-profit organizations is a complex issue. The tax should recognize the special nature of certain of these sales while, at the same time, maintaining

fairness for other suppliers of similar goods and services. This requires a delicate balance. The government will consult with representatives of charities and non-profit organizations on these issues.

4. Financial Services

The operation of the GST in the financial sector will have three elements:

- Financial institutions will pay tax on their purchases.
- Financial intermediation services, such as loans and deposits, mortgages and life insurance, and related services, will not be taxable.
- Most of the remaining services provided by financial institutions will be taxable in the normal manner.

In further elaborating its approach to financial services, the government will seek the views of both consumer groups and representatives of the financial sector.

Transitional Effects

In the year of implementation, the replacement of the existing system by the GST at 9 per cent will result in a one-time increase in consumer prices of about 2.5 to 3 per cent on average. At the same time, the new GST Credit, accompanied by reductions in personal income taxes, will increase

household disposable income. The real after-tax purchasing power of families earning about the average wage will remain essentially unchanged during the transition. Of course, for those with lower incomes, the enhanced credit and income tax changes will more than compensate for any one time price increase due to the GST.

Steps to 1991

The government will release a detailed technical paper on sales tax reform in early summer.

After releasing the technical paper, the Minister of Finance will invite the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs to hold hearings on the proposal.

Draft legislation, to be released this summer, will be the subject of further consultation with the business and tax professional community on detailed administrative requirements.

Final legislation for sales tax reform is expected to be introduced in Parliament this fall.

To ensure that the new system is introduced as smoothly as possible, the government will provide full information in advance about the tax and its likely effects.

The Goods and Services Tax

The Honourable Michael H. Wilson
Minister of Finance

April 27, 1989

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

Table of Contents

Sales Tax Reform: The Context 1

Why Reform? Problems With the Existing Federal Sales Tax 3

The Goods and Services Tax: How It Works 11

The Goods and Services Tax: Why It Makes Sense 15

The Sales Tax Reform Package 21

Major Design Issues 25

Transition to the Goods and Services Tax 29

Process and Timing 31

Annex 33

Sales Tax Reform: The Context

A cornerstone of the government's strategy to secure Canada's future is its commitment to control the public debt by reducing deficits. This is essential if we are to:

- maintain the capacity of the federal government to provide programs highly valued by Canadians; and,
- sustain economic growth and the standard of living Canadians have come to expect.

A second key element of the government's strategy to strengthen Canada's economy and to safeguard essential programs is the replacement of the existing federal sales tax. This initiative will improve Canada's ability to compete in the world economy while providing the federal government with a more stable and more reliable tax system.

Equally important, sales tax reform will improve the overall fairness of the Canadian tax system. As a result of reform, the distribution of the tax burden will be more progressive and lower income Canadians will be better off.

To secure these major economic and social dividends, the government will implement a more modern and a fairer sales tax system for Canada on January 1, 1991.

Why Reform? Problems With the Existing Federal Sales Tax

The existing federal sales tax is levied on manufactured products. For goods produced in Canada, it is applied to the price of these commodities at the time they are sold by the manufacturer. It also applies to the duty-paid value of goods imported into the country.

The federal sales tax is charged at varying rates. The standard rate for most goods is 12 per cent, with construction materials taxed at 8 per cent and tobacco and alcohol subject to an 18 per cent rate. A sales tax is also levied at a rate of 10 per cent on most telecommunications services. To help address the urgent fiscal problems facing the Government of Canada, the budget proposes that these rates be increased by one percentage point across the board, with the exception of the general 12 per cent rate which will be set at 13 1/2 per cent. In 1989-90, these taxes are expected to yield about $17 billion, representing 16 per cent of the federal government's total tax revenues.

The federal sales tax was put in place in 1924. At that time, it was adequate for an economy characterized by relatively simple patterns of production and distribution. Manufacturers, wholesalers and retailers typically operated as independent organizations. Most transactions occurred as sales in the marketplace where they were easy to identify and tax, rather than as transfers within an integrated corporation.

Since 1924, however, domestic and international trading systems have become much more complex and patterns of trade more varied. With this increased complexity in the marketplace and the growing importance of international competition, serious concerns have developed about the consequences of relying on an outmoded tax in a sophisticated modern economy.

In Canada, this concern has been expressed in a wide range of independent studies which, over the past five decades, have called for fundamental changes to the federal sales tax.[1] Internationally, it is reflected in the fact that Canada is now the only industrialized country left with an antiquated sales tax of this kind.

---

[1] These include the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission) in 1940; the Royal Commission on Taxation (the Carter Commission) in 1966; the Federal Sales Tax Review Committee (the Goodman Committee) in 1983; and most recently the Eleventh and Fifteenth Reports of the Standing Committee of the House of Commons on Finance and Economic Affairs (1987 and 1988, respectively).

The existing federal sales tax suffers from three fundamental failings:

- it is damaging to the Canadian economy;
- it is a porous tax that is an increasingly unreliable source of revenues for the federal government; and,
- it is hidden from consumers.

A. The Economic Costs of the Federal Sales Tax

The economic deficiencies of the federal sales tax are widely recognized. What is less well known is the extent to which the tax is limiting economic growth and job creation in Canada and is impeding the country's ability to compete internationally. Department of Finance estimates indicate that the tax constrains the output of the national economy by as much as $9 billion on an annual basis. To put the magnitude of this loss in some perspective, it is virtually the same as losing the value added by Canada's manufacturers of steel, aluminum and other primary metals.

(a) Impairs Domestic Production

Because the federal sales tax is applied to sales of manufactured goods, a significant amount of tax is paid on inputs used in the production of all other goods and services. These inputs include vehicles, computers, office equipment and furniture, stationery, and construction materials, to name but a few. As a result, a hidden tax burden is imposed on all goods and services sold in Canada, even those that are now nominally tax exempt like food and clothing. In much the same way, a portion of this hidden tax finds its way into the costs of items that are directly subject to tax. This results in a form of double taxation, so-called tax cascading. It is estimated that about one-half of federal sales tax revenues, or about $8 billion this year, are derived from the taxation of inputs into the production process. This has the effect of lowering investment in Canada and depressing national economic output.

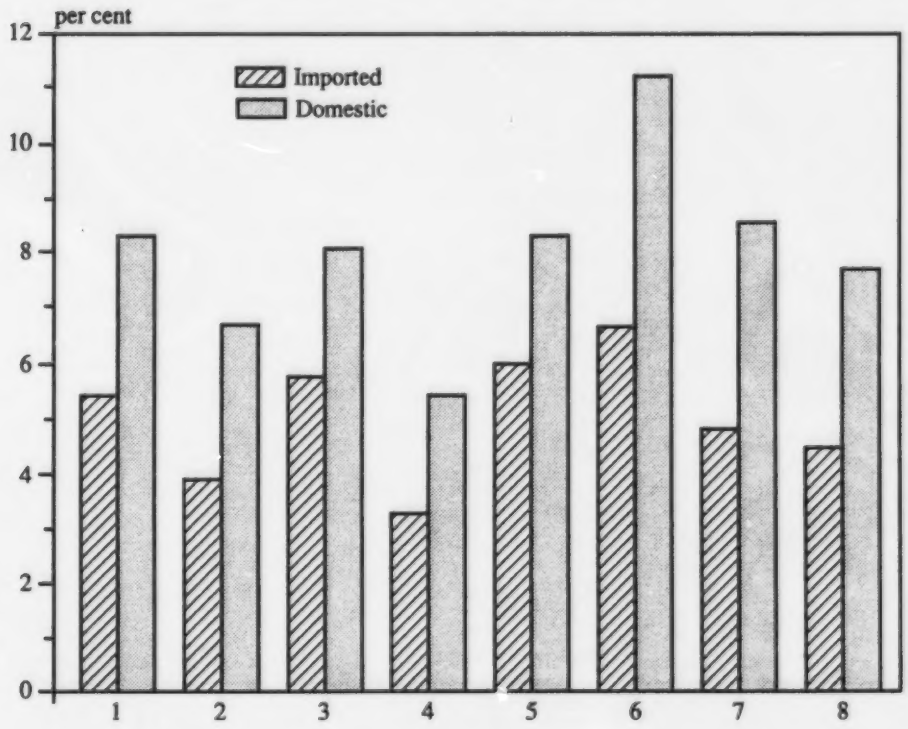
The taxation of inputs into domestic production also has serious consequences for Canada's export competitiveness. While exports are not taxed directly, sales taxes paid earlier in the production chain become an indirect charge on Canadian products abroad. Indeed, the existing federal sales tax consumes on the order of 10 per cent of the competitive margin of Canadian exports which typically compete in markets where prices are set internationally. This makes it more difficult for us to meet the competition and more difficult for our exporters to invest and grow.

(b) Favours Imports

The existing tax is the only consumption tax in the industrialized world known to favour imports over domestically produced goods. The findings of a 1985 study of 660 different commodities indicated that, on average, the effective sales tax rate was one-third higher on domestically manufactured goods than on competing imports. Selected examples of this imbalance are set out in Chart 1. In some cases, for instance household furniture, taxes on domestic products were over 70 per cent higher.

Chart 1

Effective Federal Sales Tax Rates on Selected Domestic and Imported Goods (1)



1- Tires
2- Household furniture
3- Household appliances
4- Glassware and glass products
5- Televisions, radios, stereos
6- Office machines and equipment
7- Toys and game sets
8- Cosmetics

(1) Data based on *Federal Sales Tax Survey* (1985) conducted by Woods Gordon on behalf of the Department of Finance.

In an increasingly competitive world, this situation is simply unacceptable and yet, it is the inescapable result of two features of the existing sales tax structure. First, and most important, many costs that are normally included in a domestic manufacturer's selling price, such as marketing and distribution costs, are often not reflected in the taxable value of imported goods. These costs are generally incurred by importers and distributors after tax has been charged on imports. Second, because the existing federal sales tax generally results in a higher degree of tax cascading – or, double taxation – on domestically manufactured products, they are often placed at a competitive disadvantage relative to imports.

(c) Narrow Base

Only about one-third of the goods and services purchased by Canadians are subject directly to federal sales tax. Of these, five commodities (tobacco, alcohol, automobiles, auto parts, and motive fuels), representing 16 per cent of consumer expenditures, generate one-third of federal sales tax revenue. This represents one of the narrowest consumption tax bases in the industrialized world. As a result, prices are distorted, thereby biasing the choices of consumers and the decisions of producers. In this way, the structure of the existing tax reduces the potential output of the national economy.

Among the many biases involved in such a narrow base, perhaps the most important is the virtual exclusion of services from direct sales taxation. Not only does this distort consumer choice, but it also provides a substantial tax benefit to wealthier Canadians who tend to consume relatively more services.

B. The Federal Sales Tax: An Unreliable Source of Revenue

Taxes fund programs that are important to Canadians. To fulfill that role, they must serve as stable and predictable sources of revenue. Consequently, the basic structure of an adequate tax should limit the opportunities and incentives for tax avoidance. The existing federal sales tax fails to meet this basic test.

Because tax is applied at a very early stage in the production and distribution chain, firms have a strong incentive to shift as many costs as possible beyond the tax point in order to minimize their tax liability. Of particular concern in recent years has been the tendency of manufacturers to engage in tax avoidance by separating, solely for tax purposes, their marketing and distribution networks from their manufacturing activities, thereby reducing the price to which federal tax applies. In the course of exploiting these avoidance opportunities, businesses adopt less efficient organizational structures; inequities are created between competing producers, some of whom cannot restructure their operations; and, of course, the federal tax base is eroded. In turn, the government's ability to maintain important programs and to manage the deficit is reduced.

The existing federal sales tax has numerous exemptions and multiple rates. As a result, taxpayers have an incentive to challenge borderlines between categories of

goods in an effort to gain exemptions for their products or to have them taxed at a lower rate. Apart from reducing the federal tax base, this has led to a complex and unreliable patchwork of special arrangements required to achieve some equity under a basically inequitable tax. For a system that has 75,000 taxpayers, no fewer than 22,000 special provisions and administrative interpretations have been required in this effort. While intended to try to maintain a reasonable degree of fairness, these have led to finer and finer distinctions between commodities, resulting in what often appear to be arbitrary – indeed, ridiculous – borders between classes of goods and activities.

- The ripening of hard, green bananas is considered to be the manufacture of goods, entitling the firm to a tax benefit that is denied to the importer of ripe bananas.
- If a highway building contractor blasts rock into rubble, the contractor is considered to be the "manufacturer" of the rubble and, accordingly, given a broader exemption from sales tax.
- Athletic headbands are exempt as clothing while athletic wristbands are taxable as sporting equipment.

One important consequence of the complexity and archaic structure of the federal sales tax is the increasing number of court challenges by taxpayers it has spawned. If the borderlines appear arbitrary, there will be an increased willingness to test those borderlines before the courts. Some examples of recent cases include:

- If heating fuels are exempt from tax, should candles also be exempt because they produce heat?
- If electricity is not taxed, should batteries be exempt as boxed electricity?
- Should facial tissue be taxed as a cosmetic or exempted as a health good?

In 1988-89, 155 new cases were initiated, more than double the number of just two years before. Clearly, this activity wastes productive resources of both businesses and government and threatens to erode further the federal tax base in unforeseen and unpredictable ways.

C. The Federal Sales Tax: Hidden From Individual Canadians

While the government will collect some $17 billion from the federal sales tax this year, the vast majority of Canadians will not know they are paying it. But they will pay it, and most often in hidden ways.

The federal sales tax is charged on sales by manufacturers, for the most part to wholesalers and retailers. These businesses, in turn, will pass the tax on through the production chain until the consumer pays the tax in the form of higher prices. To the extent that the tax cannot be passed on in some instances because of particular competitive circumstances – for example, when there is substantial

import competition or when our exports are sold at world prices – Canadians will still bear the tax, but this time in the form of reduced wages and lower returns to saving and investment. Therefore, either as consumers, workers or investors, Canadians pay the federal sales tax.

From the point of view of consumers, when they buy a good or service, it is virtually impossible for them to know how much federal sales tax they are paying in the price. Because the tax is applied at the manufacturer's level, subsequent mark-ups at the wholesale and retail levels are not subject to tax. These mark-ups vary widely, both across different industries and across similar products made by competing manufacturers in the same industry. As indicated in Table 1, the result is a lack of uniformity in effective tax rates, with great variations even within the same product category. For example, competing auto parts are taxed at effective rates ranging anywhere from about 4 per cent to more than 13 per cent. On average, within product categories, effective tax rates vary by almost 100 per cent.

The extent of this variation and its unpredictable impact on retail prices is blatantly unfair and a disservice to consumers.

D. The Existing Federal Sales Tax Must Be Replaced

Clearly, the deficiencies of the federal sales tax are serious. Structurally, the tax is crumbling. It has become an increasingly unstable source of the revenues needed to maintain government programs highly valued by Canadians and to manage the deficit. At the same time, the tax is a major impediment to improved national economic performance – something that a modern industrial country like Canada can no longer tolerate. The existing tax is unacceptable. It involves nothing less than the export of Canadian jobs. It must be replaced with a new sales tax – one that will enable the federal government to meet its economic and social responsibilities and that will allow Canada to meet the challenges of the world economy.

For these reasons, in June 1987, the government proposed to replace the existing sales tax. Since that time, extensive consultations have taken place. In particular, the federal government has worked closely with the provinces to explore fully the possibility of an integrated national sales tax. Such a system would have involved reforming ten different sales tax regimes simultaneously and consolidating them into one unified system. This has never been accomplished before anywhere in the world.

Despite the best efforts of both the federal government and the provinces, a national sales tax has proven to be beyond reach. The need to reform the provincial sales taxes is simply less pressing than the urgent need to replace the federal sales tax. Perhaps after reform at the federal level is complete, the idea of an integrated national tax can be explored once again. But now, the time has come for the federal government to proceed with a new system.

Table 1

Variation in Effective Federal Sales Tax Rates on a Sample of Domestically-Produced Commodities*

Selected commodities	Average rate	Highest rate	Lowest rate	Ratio of highest to lowest
	(per cent)			
Blankets, bed sheets and towels	5.1	10.5	3.9	2.7
Household furniture	6.7	9.3	4.4	2.1
Small appliances	9.0	12.4	4.9	2.5
Hand tools	5.2	6.2	4.7	1.3
TV, radios, stereos	8.4	9.2	6.2	1.5
Office and stationery supplies	5.9	11.1	3.3	3.4
Auto parts	5.9	13.3	4.3	3.1
Watches and clocks	6.3	9.4	5.6	1.7
Sporting equipment	7.6	14.2	5.3	2.7
Cosmetics	7.8	17.1	5.2	3.3
All commodity average	7.3	10.4	5.5	1.9

* Data based on *Federal Sales Tax Survey* (1985) conducted by Woods Gordon on behalf of the Department of Finance.

The Goods and Services Tax: How It Works

The Goods and Services Tax (GST) will replace the existing federal sales tax on January 1, 1991. It will be charged at a rate of 9 per cent. The new system will be a multi-stage sales tax – a common tax structure that is currently in use in 48 countries around the world. Indeed, it is now the predominant system used for the general taxation of consumption in industrialized countries. Today, nineteen out of twenty-four of the most highly industrialized economies in the world – the members of the Organization for Economic Cooperation and Development – rely on sales tax systems of this kind.

From the perspective of consumers, the tax will not be unlike the retail sales taxes operated by the provinces. Tax will apply on final sales of goods and services. As with the provincial systems, the legal liability for the tax will rest on the purchaser, while vendors will act as agents of the Crown in collecting and remitting tax.

The major difference will be with respect to the mechanics of the tax at pre-retail levels. For the most part, all businesses throughout the production and distribution chain, including retailers, will charge tax on their domestic sales. However, firms will also be able to claim a credit for any tax paid on purchases of goods and services used in the course of doing business – a so-called input tax credit. At the end of each reporting period, when the firm files its sales tax return, it will simply remit the difference between tax owed on sales and the value of its input tax credits. If the value of these credits exceeds the amount of tax due on sales (for example, when a major capital purchase has been made), the difference will be refunded.

The simplest approach to ensuring the smooth operation of the tax for firms and the accurate accounting of input tax credits is to rely on a system of invoices which will allow firms to identify easily the tax they have paid on their purchases and the tax they have charged on their sales. These invoices need be nothing more than the existing documents for purchases and sales. Chart 2 outlines the basic method for calculating the Goods and Services Tax.

Under the GST, sales tax is fully removed from Canada's export sales – a significant advance over the existing system. This is accomplished by charging no tax on exports, while still permitting exporters to claim full input tax credits. Imports will be fully taxable at the time of importation. Overall, for the first time, the new system will establish a level playing field for Canada's domestic producers.

Chart 2

Goods and Services Tax

Basic Calculation

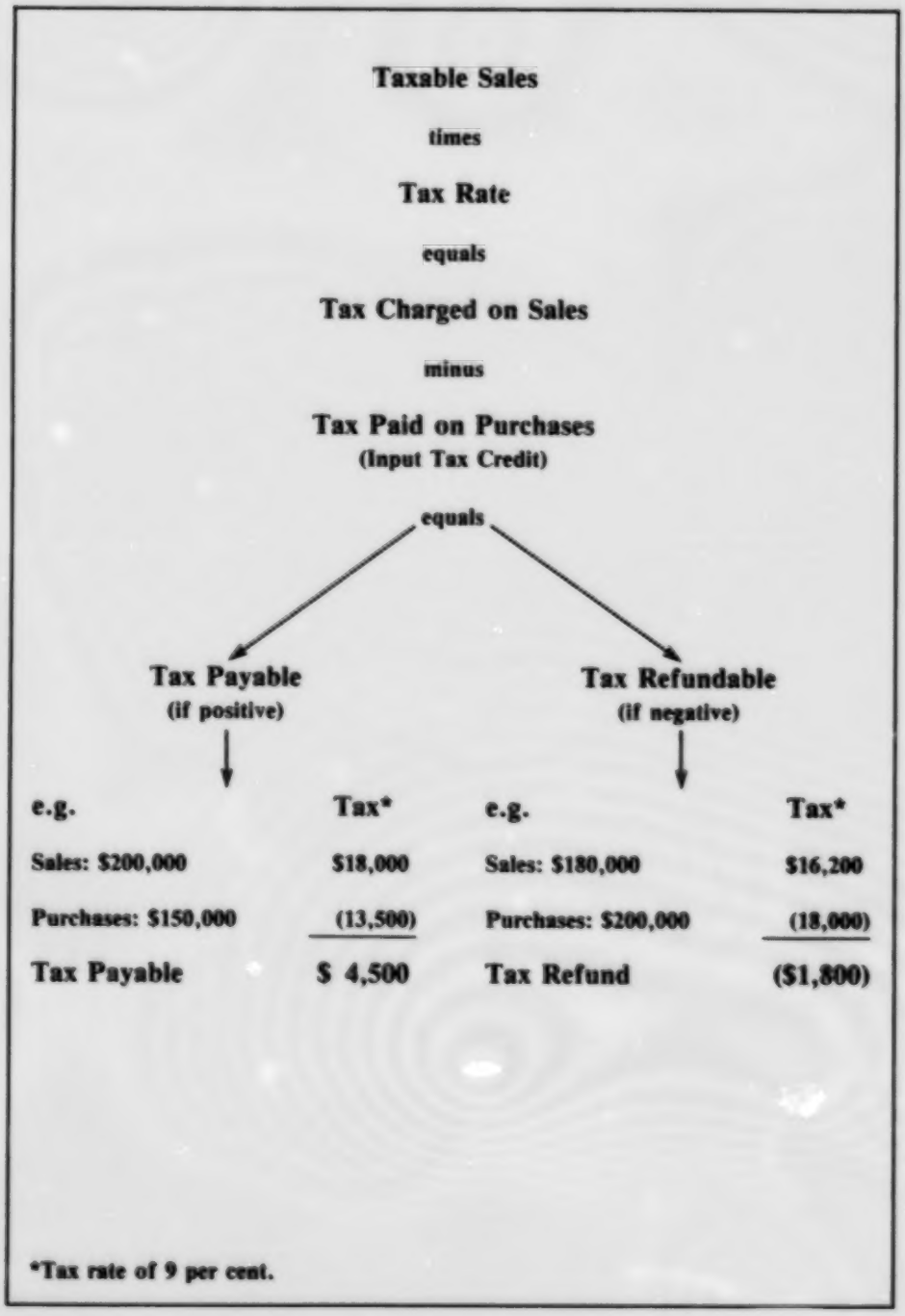
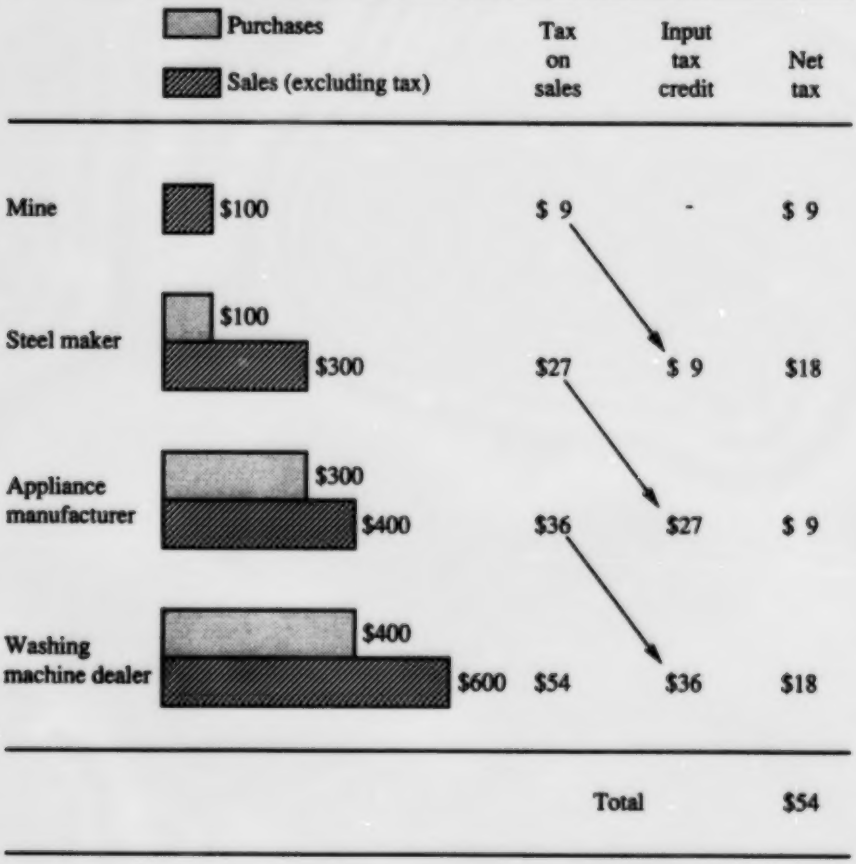


Chart 3

Goods and Services Tax

Basic Operation



Like a pure retail sales tax, the Goods and Services Tax is a tax on final consumption. They are equivalent taxes that differ only in the way that the tax is collected. This is illustrated in Chart 3. The example considers the case of the GST levied at a 9 per cent rate throughout the production and distribution of a household appliance such as a washing machine.

In this simplified example, the production of the washing machine begins with the mining of iron ore. The mine is assumed to have no taxable purchases. It sells ore to a steel maker for $100, plus $9 of sales tax which is remitted to the government. The steel maker has a value-added of $200 and, therefore, sells steel to the appliance manufacturer for $300. The steel maker charges $27 of tax on its sale, but because it can claim a full input tax credit for the $9 of tax paid on its purchase of iron ore, it simply remits the $18 difference. Similarly, the appliance

manufacturer uses the steel to make a washing machine which it, in turn, sells to an appliance dealer for $400. Again, a 9 per cent tax or $36 is charged on the sale, an input tax credit of $27 is claimed, and $9 of tax is remitted by the appliance manufacturer. At the last stage, the retailer sells the washing machine to a consumer after adding a $200 mark-up. Tax of $54 is levied on the $600 sale, while $18 is remitted after claiming a $36 input tax credit.

As the chart shows, then, the tax charged at each level is fully refunded at the next stage in the production chain until the sale to the final consumer. In summing the net amounts remitted at each stage, we see that the total amount of Goods and Services Tax collected is $54. This is identical to the amount of tax that would have been paid under a 9 per cent retail sales tax that applied only on the sale of the washing machine to the final consumer.

While retail taxes and the GST are similar in that they both tax final consumption, the different mechanism for collecting tax under the latter makes it superior to a retail sales tax system for two reasons.

- Retail taxes do not succeed in completely removing the economically destructive taxation of productive inputs, thereby unnecessarily increasing production costs and final prices to consumers.

- Retail taxes are more susceptible to avoidance and evasion and, therefore, less secure sources of revenue for government programs.

For these reasons, in the June 1987 White Paper on Tax Reform the Government of Canada opted in favour of a multi-stage sales tax structure.

The Goods and Services Tax: Why It Makes Sense

A. Competitiveness and Growth

Sales tax reform will provide major economic benefits for Canada. Indeed, the magnitude of these gains is such that implementation of the Goods and Services Tax will represent an economic development initiative of great significance for the future prosperity of the country. These economic dividends have their roots in three fundamental changes:

- the complete removal of federal sales tax from the production of goods and services in Canada;
- the elimination of the inherent bias in the existing sales tax in favour of imports and against Canadian exports; and,
- the broadening of the tax base.

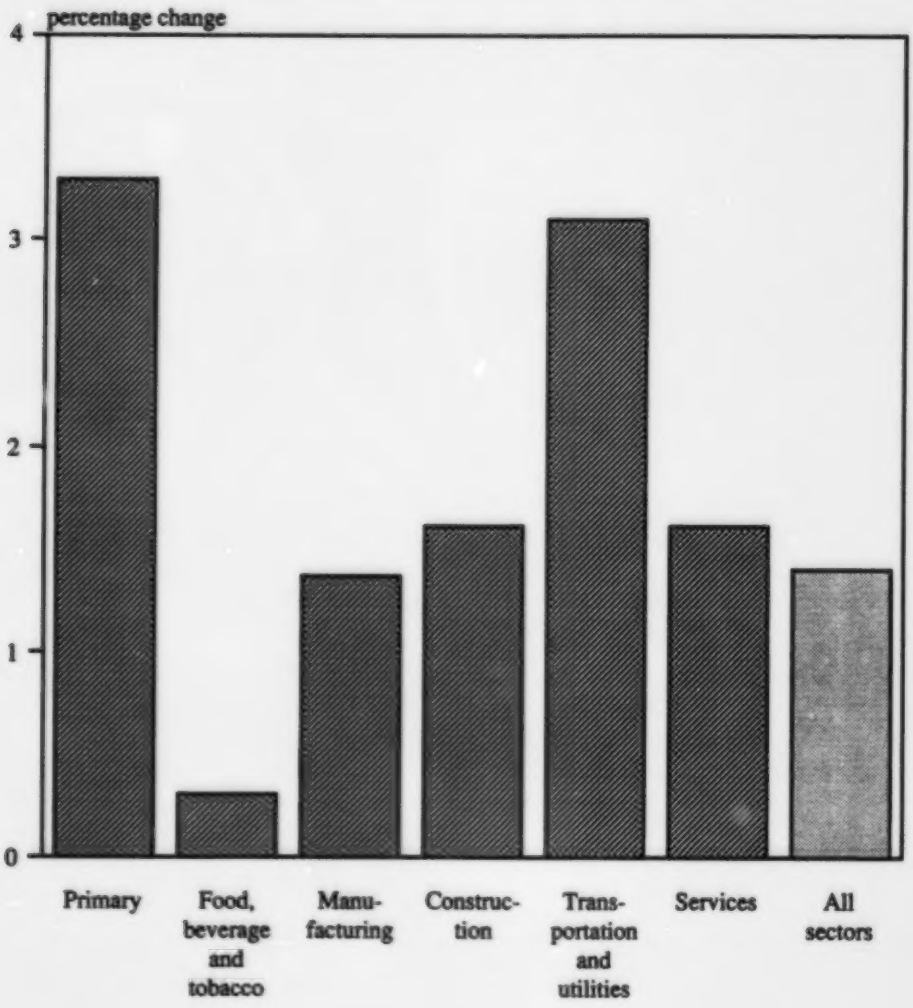
Because the GST will eliminate all federal sales tax on inputs to the production process, the incentives for investment in Canada will increase. In turn, higher investment will improve our productivity, leading to greater domestic output and higher real incomes for Canadians. By removing the distortions involved in the taxation of inputs into the production of goods and services in Canada, there will be a more efficient allocation of resources among competing uses in the national economy. In other words, we will be able to produce more with a given level of resources than we can today. Our national wealth will increase.

One of the most important benefits of the Goods and Services Tax will be in strengthening Canada's international competitiveness. The elimination of federal sales tax on production will remove the indirect taxation of Canadian exports and prevent tax cascading in those domestic industries that must face import competition. Moreover, since the new tax will extend to the retail level, existing structural biases in favour of imports will be eliminated. They will be treated identically to Canadian goods and services. As a result of these changes, domestic production activity will increase, along with jobs for Canadians.

Finally, because the GST will apply at a lower uniform rate to a much broader range of goods and services than the existing federal sales tax, sectors across the breadth of the economy will be treated more equitably. At the same time, the more even application of the tax will, as it should, significantly reduce the influence of the tax system on the decisions of both consumers and producers.

Chart 4

Change in Output by Sector



Taken together, these factors mean major gains for the national economy. Analysis undertaken by the Department of Finance indicates that the implementation of the GST will expand real domestic output by as much as 1.4 per cent – or some $9 billion annually.[2]

---

[2] For the purpose of analyzing the economic effects of sales tax reform, the Department of Finance has developed a general equilibrium model of the Canadian economy. This model captures the basic structure of the Canadian economy, taking account of differences in the structure of economic activity across regions. This approach also identifies the interaction between key sectors of the economy and the influences of the Canadian tax system. The results of this analysis provide the best indication of the long-term efficiency gains from a major structural initiative of this kind. A full description of this analysis is in preparation and will be released this summer.

Furthermore, the economic gains of sales tax reform will be shared widely across the various sectors of the economy. Preliminary Department of Finance estimates of the effects of federal sales tax reform on sectoral real outputs are illustrated in Chart 4.

In view of the burden of the existing tax on exports, it is not surprising that export-oriented industries such as the primary sector do relatively well as a result of the tax change. Even the increase in output of the service sector is above the all-industry average, despite the fact that sales tax reform extends the sales tax base to most services. This reflects the fact that, under the existing system, services bear a significant amount of hidden tax which will be removed entirely under the GST. Moreover, services purchased by the business sector will be relieved of tax as is the case for other inputs into Canadian production.

It is sometimes argued that the economic benefits of replacing the existing federal sales tax with a multi-stage tax like the Goods and Services Tax will not be well-balanced regionally. In particular, some have claimed that Central Canada with its relatively heavy concentration of manufacturing industries will benefit to the detriment of Atlantic Canada and Western Canada. These concerns are misplaced.

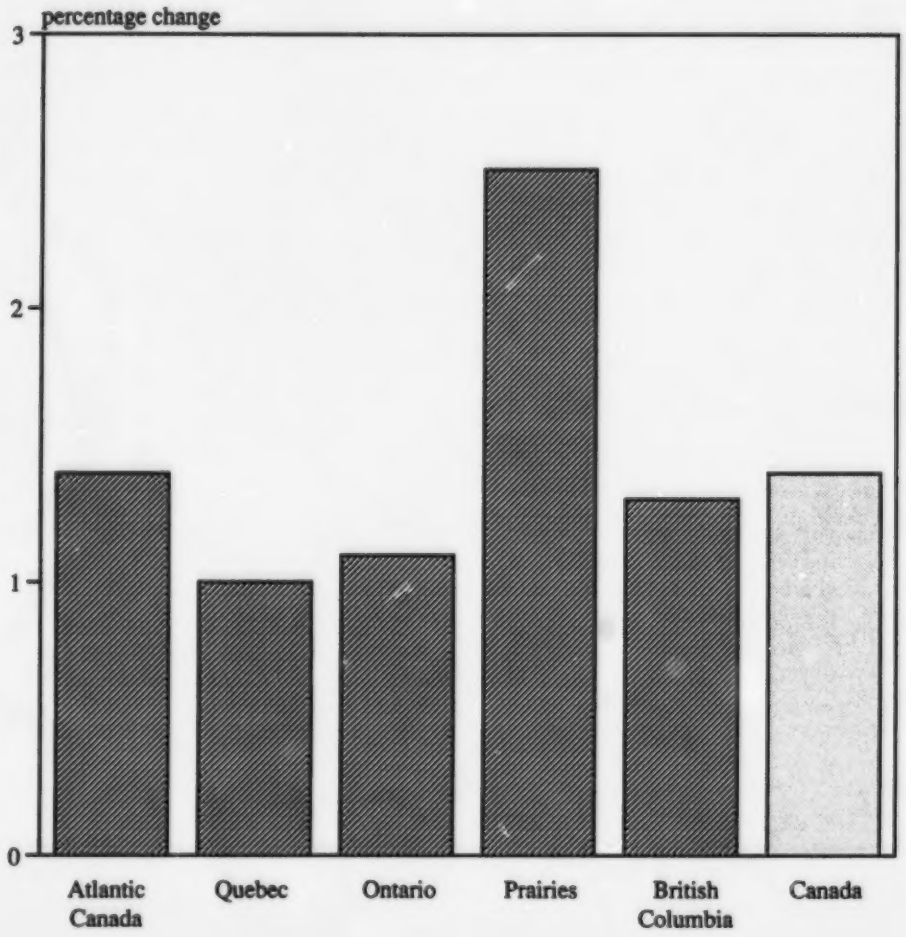
The existing federal sales tax is not a tax on manufacturers, but on manufactured products. These are consumed everywhere in the country. In particular, they are used extensively in the resource-dependent, export-oriented economies of Atlantic and Western Canada. The extraction and processing of natural resources relies heavily on the use of manufactured equipment and construction materials. These products contain a substantial amount of direct and indirect federal sales tax, increasing production costs and thereby reducing the ability of these industries to sell their products in highly competitive world markets.

In contrast, manufacturing typically involves the use of a relatively smaller proportion of previously taxed inputs. In effect, therefore, manufacturing itself is a somewhat more lightly taxed industry under the current federal sales tax, implying a relatively smaller output gain from sales tax reform. This, coupled with the fact that industries in Central Canada tend to be less capital-intensive than those in other regions, helps explain why Ontario and Quebec have somewhat smaller gains from reform than the national average.

The complete removal of tax from production processes, the elimination of import biases, and the lifting of tax from exports, including exports of resource-based commodities, would suggest that all regions of Canada should gain from federal sales tax reform, and this in a reasonably well-balanced fashion. Preliminary Department of Finance estimates of real output changes on a regional basis are shown in Chart 5.

Chart 5

Change in Output by Region



B. Reliability

The Goods and Services Tax will be a much more reliable system than the existing federal sales tax. It will help establish a more stable foundation upon which the federal government can maintain important programs and manage effectively the problem of Canada's debt.

Extending the sales tax to the retail level removes the incentive inherent in the existing tax for businesses to restructure their operations to reduce tax liabilities. Under the existing system, this can be accomplished by establishing separate marketing and distribution companies, by warehousing off premises, or by shifting manufacturing operations offshore. In these ways, all but the basic manufacturing

costs can be shifted beyond the tax point. In addition, by slightly modifying products or by changing their stated use, manufacturers can in some cases have the tax status of the products changed from taxable to exempt. The GST eliminates these opportunities for avoidance.

Since the Goods and Services Tax will be levied on a broad base at a uniform rate, the number of borderlines between categories of goods will also be greatly reduced and, with that, the incentives for tax avoidance and court challenges.

The multi-stage nature of the tax will ensure that the new system is not prone to evasion. Because business purchasers will be able to claim a credit for taxes paid on their inputs, there will be an incentive for them to ensure that the tax is accurately reported by their suppliers. In addition, given that records will be kept by purchasers as well as vendors, there will be a double check against mistakes in reporting by either party. These factors enhance self-enforcement and accurate reporting – important elements in preventing base erosion and in maintaining tax fairness.

C. The Consumer

A key objective in sales tax reform is to make the federal sales tax much more visible than it is today. Since the GST will extend to the final point of sale to consumers, the amount of tax will be readily apparent, as it should be. Consumers will be aware of how much tax they are paying.

In addition, since the tax will be applied at a uniform rate, consumers will be better able to compare the prices of the things they buy without the hidden and unnecessary distortions of the current tax. The new tax will, therefore, be much more neutral with respect to consumers' purchasing decisions in the marketplace.

This neutrality implies that there will be some shifts in the relative prices of goods and services as a result of reform. The prices of many goods now taxed at the general sales tax rate should fall. This would include such items as automobiles and air conditioners. Clearly, however, the price of previously untaxed items will increase. Purely for illustrative purposes, these variations are notionally reflected in examples of the price effects of sales tax reform that are presented in the Annex to this paper.

It is important that consumers know what to expect with a change in sales tax systems of this magnitude. To this end, the government will be taking steps to ensure that consumers are made fully aware of both the operation of the new system and its likely effects.

The Sales Tax Reform Package

A. The Tax Rate

The Goods and Services Tax will be imposed at a rate of 9 per cent on a very broad range of goods and services consumed in Canada, beginning on January 1, 1991.

At a 9 per cent rate, the tax will provide sufficient revenues to replace the existing federal sales tax, including those additional revenues raised through rate increases announced in the budget. With a rate of 9 per cent, the new tax will also fund a substantial expansion in the refundable sales tax credit over and above the immediate enrichment provided in the budget. In addition, as an integral part of the sales tax reform package, there will be complementary income tax reductions.

B. Guaranteeing Fairness

A central element of the government's plan for sales tax reform is its commitment to improving the overall fairness of the tax system. With sales tax reform will come a more equitable sharing of the tax burden.

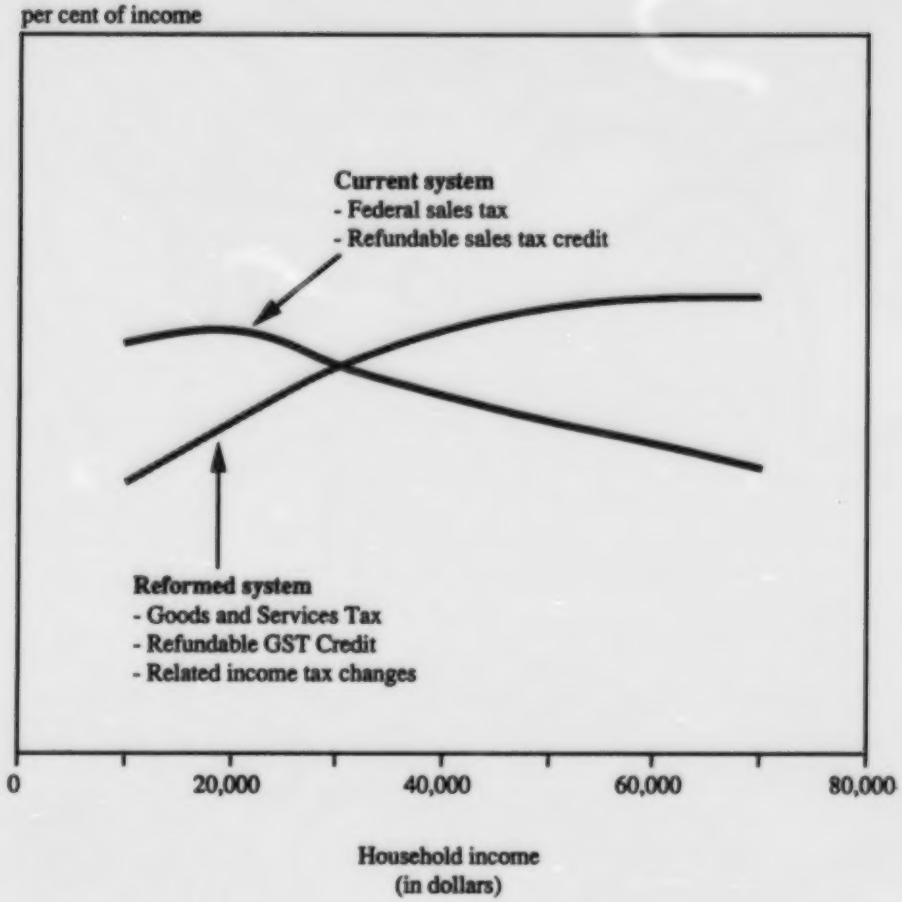
It is sometimes argued that removing selected commodities from the sales tax base is an effective means of ensuring fairness. The premise of this argument is that the sales tax would not then be a barrier to the purchase of these commodities by lower income Canadians.

This argument is flawed. First, to the extent that some goods and services are removed from the base, a higher rate of tax must be applied to the remaining items, many of which would be purchased by lower income households. Second, removing items from the base involves extending a substantial tax benefit to higher income Canadians – those who consume the most in absolute terms and who can best afford to pay the tax.

The government believes that a more effective approach to achieving fairness is to maintain a broad sales tax base while relying on instruments capable of directing assistance to lower and middle income Canadians. This can best be achieved by more fully integrating the sales and income tax systems through measures like the refundable sales tax credit and adjustments in the personal income tax. The potential of income tax measures to achieve an equitable distribution of the sales tax burden is illustrated schematically in Chart 6.

Chart 6

Fairer System



The current government introduced a refundable sales tax credit into the income tax system in the February 1986 budget. The government will be building on its experience with the existing credit to design a new sales tax credit that will be implemented as a fundamental element of the reform package. The new Goods and Services Tax Credit will involve a major expansion of benefits. As a first step towards the new credit, the existing sales tax credit is being doubled in this budget and the threshold increased. This will more than compensate recipients of the full credit for the federal sales tax increases announced in the budget.

The new GST Credit will also be refundable. Payments will be made on a regular, quarterly basis. The first of these will be made in advance of the January 1, 1991 start-up of the new tax system. The new credit will ensure that lower and modest income households will be better off as a result of sales tax reform.

In addition to the new GST Credit, other income tax changes that will benefit middle income households will be introduced as part of sales tax reform.

In combination, the refundable sales tax credit and other income tax changes will result in a more progressive system after reform than before. Although the precise design of these measures is not yet finalized, the government's goal is to assure that families earning less than $30,000 per year will be better off after the Goods and Services Tax is in place than before.

As a further element in the commitment to fairness, the Minister of Finance has indicated that the new tax will not be allowed to prejudice the reasonable opportunity for home ownership that Canadians would otherwise have enjoyed. In other words, the new system will not pose a barrier to the affordability of housing. In the context of sales tax reform, the government is currently exploring ways to ensure this result. Consistent with its belief that assistance should be well-targeted, the government will meet its commitment by providing assistance directly to those home buyers who otherwise might be faced with an affordability problem as a result of the tax change. This initiative will substantially benefit middle income Canadians. The government will be consulting with the home building industry on the design of this measure.

By expanding the refundable sales tax credit system and by introducing other income tax changes, sales tax reform will yield a fairer tax system overall. At the same time, we will ensure that the affordability of housing in Canada is not prejudiced. Details about these measures will be provided in a technical paper on the new sales tax system which will be released in early summer.

C. The Tax Base

The new Goods and Services Tax will apply to a very broad base, including the vast majority of goods and services consumed in Canada. Because of the wide range and effectiveness of offsetting measures that are available, only limited exceptions to this general principle will be made. The exceptions fall under three categories.

(a) Tax-Free Goods[3]

- Basic groceries;
- Prescription drugs; and,
- Medical devices.

(b) Tax-Exempt Goods and Services[3]

- Residential rents;
- Most health and dental services, including hospital and nursing home services;
- Daycare services;
- Legal aid services; and,
- Most educational services.

(c) Arrangements for Certain Suppliers

- Certain public sector institutions – hospitals, school boards, municipalities, libraries, colleges and universities – will receive partial rebates of sales tax paid on their purchases to ensure that the reform of the federal sales tax imposes no greater tax burden than before reform.
- Registered charities, and non-profit organizations that are substantially funded by governments, will receive a rebate of 50 per cent of all tax paid on purchases.
- Agricultural and fishery product-related sales by farmers and fishermen will be tax-free. This is the most technically satisfactory means of ensuring that there is no tax on basic groceries.

Technical details on the tax base will be provided in a background paper to be released in early summer.

---

[3] Tax-free means no tax is charged on sales, but the vendor can still claim full input tax credits. In contrast, tax-exempt means that no tax is charged on sales, but input tax credits are not claimed.

Major Design Issues

Replacing an old tax system with an entirely new one is a substantial undertaking, involving a wide range of complex issues. It is important that they be resolved in ways that ensure the smooth operation of the new system across the breadth of the economy. To that end, the government has been consulting widely on the design of Canada's new sales tax. On the basis of these discussions, technical details about the Goods and Services Tax will be released in early summer. In the interim, while the government will continue to be open to the views of interest groups on a variety of issues, four will be of particular importance.

A. Consumer Issues

A key objective in the development of the GST will be to ensure that the interests of consumers are reflected in its final design. To meet this goal, the government will want the advice of consumer groups on:

- how best to ensure that consumers know the amount of tax they are paying on their purchases while, at the same time, maintaining the simplicity of the tax system;
- the most effective steps to be taken in assuring that consumers are made fully aware of the operation of the new system.

B. Minimizing Compliance Burden

An important goal of comprehensive sales tax reform is to ensure that the GST is as simple as possible for businesses to comply with. In large measure, this will be achieved by maintaining a very broad tax base and a single rate. This will mean that for most businesses the calculation of tax will be straightforward: simply the subtraction of tax paid on purchases from tax charged on sales.

Beyond this, the government believes it is essential to make special efforts to minimize the compliance burden for small businesses who generally have more limited administrative resources. Consequently, a number of special measures will be adopted. These include:

- lowering the number of businesses who must comply with the tax by increasing the small traders' exemption threshold significantly above the $5,000 level proposed in the June 1987 White Paper;

- simplifying compliance directly by reducing the frequency of tax calculation and by introducing simplified accounting schemes; and,
- providing small businesses with a fee for collecting the tax.

The government will be consulting with the small business sector in elaborating these and other simplifying measures.

In addition, the government will be examining the experience of other countries which operate similar sales tax systems to ensure that all avenues are explored in meeting the goal of minimizing the compliance burden of small business.

C. Sales By Charities and Non-Profit Organizations

The appropriate tax treatment of sales by charities and non-profit organizations is a complex issue. The tax should recognize the special nature of certain of these sales while, at the same time, maintaining fairness for other suppliers of similar goods and services. This requires a delicate balance.

As a first step in striking that balance, the June 1987 White Paper proposed that most of the activities of these organizations would be exempt, while tax would generally apply only to a limited number of their sales – in effect, those that are genuinely of a commercial nature. The government will consult with representatives of the charitable and non-profit sector in developing the details of this approach.

D. Financial Intermediation Services

For the most part, the services provided by financial institutions fall into two categories:

- financial intermediation services such as the service provided by a bank in bringing together borrowers and lenders and by a life insurance company in the investment of policy holder funds; and
- a range of other services such as safety deposit box rentals, trust administration, advisory services and data processing – services that are often provided in competition with other taxable businesses.

Explicit prices are charged for many of these other services permitting the straightforward application of tax. In contrast, the treatment of intermediation services is technically more complex. Here, the price for the service is implicit, reflected in, for example, the spread between interest paid to borrowers and returns to depositors, policy holders and annuitants. While, conceptually, it is possible to identify these implicit prices, doing so in practice is extremely difficult.

The June 1987 White Paper proposed a unique tax structure for the financial sector that attempted to identify the charges for intermediation services that are included in the margin of financial institutions. While some progress has been made in translating this proposal into an operational tax structure, substantial technical problems remain. Given the magnitude of the remaining difficulties and the plain fact that no country in the world has successfully applied sales tax to financial intermediation services, the government does not intend to apply tax under the GST to these services.

Accordingly, the operation of the Goods and Services Tax in the financial sector will have three elements. First, financial institutions will pay tax on their purchases. Second, financial intermediation, such as loans and deposits, mortgages and life insurance, and related services, will not be taxable. And third, most of the remaining services provided by financial institutions will be taxable in the normal manner.

In moving ahead to implement this general structure, the government recognizes that:

- the application of tax must be fair to consumers;
- the nature of services provided by financial institutions is evolving; and
- it is important to maintain competitive equity among financial institutions and between this sector and other businesses providing similar services.

In further elaborating the approach set out here, the government will want the views of both consumer groups and representatives of the financial sector.

Transition to the Goods and Services Tax

A. Interim Revenue-Raising Measures

Sales tax reform involves the replacement of the existing federal sales tax with an entirely new system. This is a major undertaking. Accordingly, time will be required to put the necessary administrative systems in place for both businesses and government. It is also important to take the time needed to ensure that business, labour, representative associations, tax professionals and individual Canadians are fully informed about the operation of the new tax. To provide adequate time, the Goods and Services Tax will be implemented on January 1, 1991.

In light of the serious fiscal problems confronting the government, action has been taken in the budget to increase federal revenues. In part, these revenues will be raised by increasing the existing federal sales tax rates. The rates applying to construction materials, telecommunication services, alcohol and tobacco will increase by one percentage point, while the standard rate for most manufactured products will rise by one and one-half percentage points. Given its major deficiencies, it is only possible to use the existing federal sales tax at this stage to help meet the government's fiscal needs because it will soon be replaced in its entirety by the GST.

B. Federal Sales Tax Rebates

Upon implementation of the Goods and Services Tax, many firms will be holding inventories for resale on which federal sales tax will have been paid under the existing system. Rebates of sales tax already paid on inventories will be provided.

C. Transitional Effects

Removing the distortions imposed by the existing federal sales tax and replacing it with a more neutral system yields substantial economic benefits as described earlier. However, a major structural change of this type does imply adjustments during the transition period. In the year of implementation, the replacement of the existing system by the GST at 9 per cent will result in a one time increase in consumer prices of about 2.5 to 3 per cent on average. At the same time, the new GST Credit accompanied by reductions in personal income taxes will increase

household disposable income. While these one time changes in both the price level and net household incomes during the transition will be significant, they will largely offset each other for those earning about the average wage. Thus, the real after-tax purchasing power of families earning about the average wage will remain essentially unchanged during the transition. Of course, for those with lower incomes, the enhanced credit and income tax changes will more than compensate for any one time price increase due to the GST; for those with higher incomes, the opposite will be the case.

To ensure that the new system is introduced as smoothly as possible, it is important that Canadians be well-informed in advance about the tax and its likely effects. The government will act to ensure that such information is made available to promote a broad understanding of the issues.

Process and Timing

The government will release a detailed technical paper on sales tax reform in early summer. That paper will set out:

- details on the general operation of the new Goods and Services Tax;
- its operation in sectors posing special technical design issues;
- technical material on the tax base;
- the design of the refundable GST Credit and the other income tax changes that will accompany sales tax reform, along with the distributional implications of the new system;
- the details of the measure needed to ensure that the GST does not pose a barrier to the affordability of housing in Canada.

Following the release of the technical paper, the Minister of Finance will invite the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs to hold hearings on the proposal.

In order to allow sufficient time for taxpayers to gear up for implementation of the new system on January 1, 1991, the government intends to release draft legislation this summer. The draft legislation will form the basis for further consultations with the business and tax professional community on the detailed administrative requirements for the new tax.

It is expected that final legislation for sales tax reform will be introduced for consideration by Parliament this fall.

Annex

Implications of Goods and Services Tax for Selected Commodities: Notional Examples

Implementation of sales tax reform will involve changes in the prices of goods and services in Canada. The price of many commodities taxed at the 12 per cent federal sales tax rate should fall, while the price of those goods and services now taxed relatively lightly can be expected to increase. Purely to illustrate these effects, some examples are set out in this Annex.

The first example illustrates the case of an automobile. It shows that sales tax reform will reduce the tax element in the cost of producing a car and, therefore, that there will be an opportunity for dealers to reduce prices. It is assumed that the automobile is now sold by a car dealer for $15,000, excluding provincial sales tax. That price is made up of a number of components, including the car manufacturer's selling price, federal sales tax applied at 12 per cent to that price, subsequent transportation and dealer's costs, and, finally, the car dealer's own profit. Many of these components will change as a result of sales tax reform because the GST will remove all the existing, but hidden sales tax currently imposed on business purchases. For example, the cost of manufacturing automobiles itself will decrease. This is reflected in the example by the $100 decline in the manufacturer's selling price. Similarly, sales tax now imbedded in transportation and in the car dealer's other costs will be reduced. As a result, these costs fall by $15, while the dealer's profit remains unchanged as it should.

Given that the FST will no longer apply on the manufacturer's selling price and that the GST is, in effect, a tax on the final sale to the consumer, the point at which direct federal tax is levied changes. With the GST applying at a 9 per cent rate on a lower dealer's price, the consumer price of the automobile falls by almost $330.

The logic of the examples of an air conditioner and snow tires is identical. The federal sales tax of 12 per cent on the manufacturer's selling price is replaced by the GST at 9 per cent, which is only effectively levied on the final retail sale. In addition, the removal of tax on business inputs means that manufacturing, transportation and retailing costs are reduced. Variations in the relative weights of these costs and retailers' profits mean, however, that sales tax reform has different effects on final prices. In the case of the air conditioner, the price falls by about $10, or by a little more than 1 per cent. In the case of snow tires, however, the price rises by about 1 per cent.

The first three examples illustrate the effect on the prices of these goods now subject to 12 per cent federal sales tax. The last example shows the case of a service – hotel accommodation – which is not taxed directly under the existing FST, but which will be subject to the new 9 per cent GST. Again, sales tax reform will remove all sales tax imbedded in the costs of purchases by the hotel. As a result, the hotelier's cost of providing accommodation is reduced – by $5 in this example. With a constant profit, the hotel will sell its service at a lower price reflecting its own reduced input costs. However, the application of the 9 per cent GST to that lower price still means that the price to the consumer will rise – by about $5, or 5.5 per cent. It is important to note that the actual price increase is much less than the 9 per cent tax rate because the existing, hidden tax included in the current price of hotel accommodation is eliminated.

The following examples do not include provincial sales taxes.

Notional Example of an Automobile

	Pre-tax reform	Post-tax reform
	(dollars)	
Manufacturer's price	11,875.00	11,775.00
FST at 12%	1,425.00	–
Transportation and dealer's costs	1,360.00	1,345.00
Dealer's profit	340.00	340.00
Dealer's price	15,000.00	13,460.00
GST at 9%	–	1,211.40
Price to consumer	15,000.00	14,671.40

Notional Example of an Air Conditioner

	Pre-tax reform	Post-tax reform
	(dollars)	
Manufacturer's price	500.00	490.00
FST at 12%	60.00	–
Transportation and retailer's costs	170.00	166.00
Retailer's profit	50.00	50.00
Retailer's price	780.00	706.00
GST at 9%	–	63.54
Price to consumer	780.00	769.54

Notional Example of Snow Tires

	Pre-tax reform	Post-tax reform
	(dollars)	
Manufacturer's price	100.00	99.00
FST at 12%	12.00	–
Transportation and retailer's costs	68.00	67.00
Retailer's profit	20.00	20.00
Retailer's price	200.00	186.00
GST at 9%	–	16.74
Price to consumer	200.00	202.74

Notional Example of Hotel Accommodation

	Pre-tax reform	Post-tax reform
	(dollars)	
Cost of accommodation and services	75.00	72.00
Profit	15.00	15.00
Total cost	90.00	87.00
GST at 9%	–	7.83
Price to consumer	90.00	94.83

La taxe sur les produits et services

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

le 27 avril 1989

Canada

Avant-propos

Le remplacement de l'actuelle taxe fédérale de vente est un élément clé de la stratégie du gouvernement destinée à renforcer l'économie du Canada et à préserver les programmes essentiels. Le nouveau régime améliorera la capacité concurrentielle du Canada sur la scène internationale, tout en assurant au gouvernement fédéral une source de recettes fiscales plus stable et plus fiable.

Résultat tout aussi important, la réforme de la taxe de vente améliorera l'équité générale du régime fiscal canadien. Grâce à elle, la répartition du fardeau fiscal sera plus progressive et le sort des Canadiens à revenu modeste s'en trouvera amélioré.

Pour obtenir ces importants avantages économiques et sociaux, le gouvernement mettra en place un régime de taxe de vente plus moderne et plus équitable pour le Canada, la taxe sur les produits et services, le 1er janvier 1991.

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

Ministère des Finances Canada

Department of Finance Canada

Pourquoi réformer la taxe de vente?

Problèmes posés par l'actuelle taxe fédérale de vente

L'actuelle taxe fédérale de vente s'applique au prix des biens produits au Canada, au moment où ils sont vendus par le fabricant. Dans le cas des marchandises importées, elle s'applique à leur valeur à l'acquitté.

L'actuelle taxe a été instaurée en 1924. À l'époque, elle convenait à une économie caractérisée par la simplicité relative des circuits de production et de distribution. La complexité grandissante du marché et l'importance croissante de la concurrence internationale ont rendu cette taxe désuète. Le Canada est aujourd'hui le seul pays industrialisé à garder une taxe de vente démodée de ce type.

L'actuelle taxe fédérale de vente présente trois vices fondamentaux:

- elle est préjudiciable à l'économie canadienne;
- elle présente de nombreuses échappatoires, qui en font une source de recettes de moins en moins fiable; et
- elle est cachée aux consommateurs.

Coûts économiques de la taxe fédérale de vente

On estime que la taxe fédérale de vente ampute la production de l'économie nationale de jusqu'à $9 milliards par année.

Gêne la production intérieure

Comme la taxe fédérale de vente s'applique aux ventes d'articles fabriqués, une bonne partie en est payée sur les intrants qui servent à produire tous les autres produits et services. Ces intrants comprennent les véhicules, les ordinateurs, le matériel et le mobilier de bureau, la papeterie et les matériaux de construction, pour n'en citer que quelques-uns. Un fardeau fiscal caché pèse donc sur tous les produits et services vendus au Canada.

On estime qu'environ la moitié du produit de la taxe fédérale de vente, soit environ $8 milliards par année, provient de la taxation des intrants utilisés dans le processus de production. Cela a pour effet de réduire les investissements ainsi que la production économique nationale au Canada.

Défavorise les exportations et favorise les importations

La taxation des intrants de la production intérieure est préjudiciable à la compétitivité internationale des exportations canadiennes. La taxe actuelle est la seule taxe à la consommation du monde industrialisé reconnue pour avantager les importations par rapport aux produits intérieurs. Le taux de la taxe est, en moyenne, d'un tiers supérieur

pour les produits fabriqués au pays que pour les produits importés concurrents. Dans un monde de plus en plus concurrentiel, cette situation est carrément inacceptable.

Assiette étroite

Le tiers seulement environ des produits et services achetés par les Canadiens sont directement assujettis à la taxe fédérale de vente. Il s'agit de l'une des assiettes les plus étroites du monde industrialisé pour une taxe à la consommation. Il en résulte des distorsions de prix qui faussent le choix des consommateurs et les décisions des producteurs.

Par ailleurs, les services sont exclus à toute fin pratique d'une taxe de vente directe. Cela constitue donc un avantage fiscal en faveur des Canadiens aisés qui ont tendance à consommer plus de services.

Source de recettes peu fiable

Les impôts et les taxes doivent constituer une source de recettes stable et prévisible. Or, l'actuelle taxe fédérale de vente se caractérise par:

- l'adoption de nombreuses mesures d'évitement par les fabricants;
- une mosaïque complexe, peu fiable et inéquitable de dispositions spéciales et d'interprétations administratives; et
- un nombre croissant de contestations juridiques par les contribuables.

Taxe cachée aux Canadiens

L'État tirera cette année environ $17 milliards de la taxe fédérale de vente, mais la grande majorité des Canadiens ne savent même pas qu'ils la paient. Pourtant, ils la paient, et la plupart du temps sans s'en douter.

Bien que la taxe soit levée sur les ventes des fabricants, les entreprises la répercutent aux Canadiens sous la forme de prix majorés ou encore de salaires diminués ou de moindres rendements sur l'épargne et l'investissement.

La taxe sur les produits et services

Fonctionnement de la TPS

La taxe sur les produits et services (TPS) remplacera l'actuelle taxe fédérale de vente le 1er janvier 1991. Elle s'appliquera au taux de 9 pour cent. Le nouveau régime comportera une taxe de vente multi-stades – structure courante qu'utilisent actuellement 48 pays, dont la majorité sont les plus industrialisés.

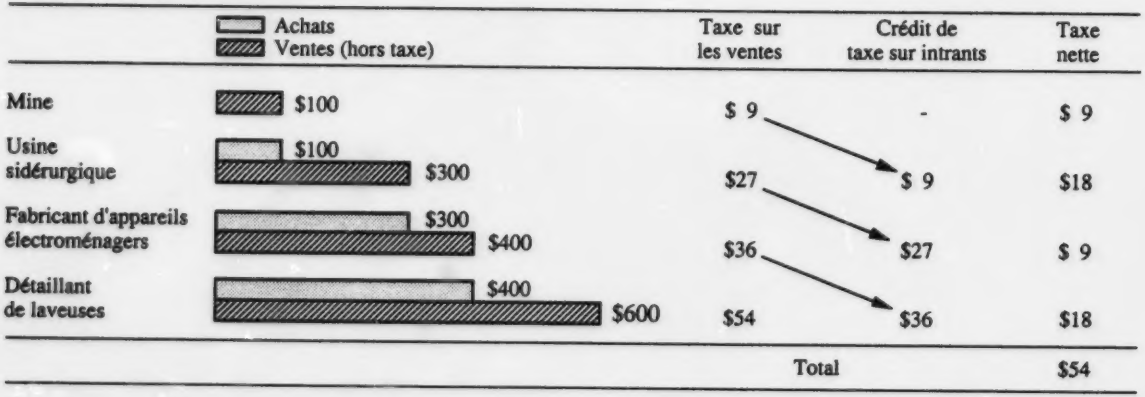
Du point de vue des consommateurs, la TPS ressemblera aux taxes sur les ventes au détail appliquées par les provinces. La principale différence tiendra au fonctionnement de la taxe qui sera perçue à chacune des étapes du circuit de production et de distribution.

Le graphique 1 montre comment s'applique une taxe de vente multi-stades dans le cas d'un appareil électroménager telle une machine à laver. Dans cet exemple simplifié, la production de la machine à laver commence par l'extraction du minerai de fer. La mine vend son minerai à une usine sidérurgique pour $100, plus $9 de taxe de vente remis à l'État. L'usine sidérurgique ajoute une valeur de $200, de sorte qu'elle vend son acier $300 à un fabricant de machines à laver. L'usine facture $27 de taxe sur sa vente mais, comme elle peut déduire un crédit de taxe sur intrants de $9, la taxe qu'elle a payée à l'achat du minerai de fer, elle ne verse à l'État que la différence, soit $18. De façon semblable, il y a perception et remise de taxe à chacune des diverses étapes du circuit de production, jusqu'à la vente à l'acheteur final. Ainsi, la taxe nette perçue sur l'ensemble du circuit est de $54, montant qui correspond à une taxe de vente au détail de 9 pour cent qui aurait été appliquée au prix de vente de la machine à laver de $600.

La TPS fait entièrement disparaître la taxe de vente sur les exportations canadiennes. Par contre, les importations seront entièrement taxées à l'importation. Dans l'ensemble, et pour la première fois, le nouveau régime met sur pied d'égalité les producteurs intérieurs du Canada avec leurs concurrents internationaux.

Graphique 1

Taxe sur les produits et services
Fonctionnement de base



Le bien-fondé de la TPS

Compétitivité et croissance

La réforme de la taxe de vente procurera d'importants avantages économiques pour le Canada. Elle permettra:

- de supprimer la taxe fédérale de vente sur la production de produits et services au Canada;

- d'éliminer la distorsion de l'actuelle taxe de vente qui favorise les importations et défavorise les exportations canadiennes; et

- d'élargir l'assiette.

Ainsi, cela mènera à une hausse des investissements et améliorera notre productivité. La réforme entraînera une production intérieure accrue et des revenus réels plus élevés pour les Canadiens. En éliminant les distorsions créées par la taxation des intrants de la production, le nouveau régime favorisera une affectation plus efficiente des ressources entre les usages concurrents dans l'économie.

Le renforcement de la compétitivité internationale du Canada et la disparition des actuelles distorsions structurelles avantageant les importations favoriseront la production intérieure et contribueront à créer des emplois pour les Canadiens.

Enfin, comme la taxe sur les produits et services s'appliquera à un taux uniforme moindre sur un éventail plus large de produits et de services que l'actuelle taxe fédérale de vente, les divers secteurs qui composent l'économie seront soumis à un régime plus équitable.

On estime que la mise en oeuvre de la TPS accroîtra la production intérieure réelle de jusqu'à 1.4 pour cent, soit près de $9 milliards par année. Toutes les régions du Canada bénéficieront par suite de la réforme de la taxe fédérale de vente.

Une source de recettes fiable

La TPS réduira l'incitation pour les entreprises à éviter la taxe. Les entreprises ne seront plus incitées à restructurer leurs activités afin de réduire leur obligation fiscale. Comme il s'agit d'une taxe multi-stades, la TPS éliminera également les possibilités d'évitement.

Taxe plus visible

Les consommateurs sauront combien de taxe ils paient. Ils pourront mieux comparer les prix des articles qu'ils achètent, sans les distorsions cachées de la taxe actuelle.

Les prix de nombreux produits, dont les voitures, actuellement taxés au taux de la taxe générale sur les ventes devraient baisser. Manifestement, cependant, le prix des articles non taxés auparavant augmentera.

Le gouvernement prendra des mesures afin que les consommateurs soient parfaitement informés du fonctionnement du nouveau régime et de ses effets vraisemblables.

Crédit remboursable pour taxe et autres garanties d'équité

La réforme de la taxe de vente améliore l'équité du régime fiscal et permet de répartir plus équitablement le fardeau fiscal.

Le nouveau crédit pour taxe sur les produits et services entraînera une amélioration importante des avantages. Dans un premier temps vers l'instauration du nouveau crédit, le budget double l'actuel crédit pour taxe de vente et relève le seuil de revenu. Ces mesures feront plus que compenser, pour les bénéficiaires du crédit maximal, les majorations de la taxe fédérale de vente annoncées dans le budget. Tout comme l'actuel crédit, le nouveau crédit pour TPS sera remboursable. C'est-à-dire, **même ceux qui n'ont pas d'impôt à payer recevront un chèque de l'État au titre du crédit**.

Les paiements seront effectués régulièrement, tous les trois mois, le premier avant le démarrage du nouveau régime de la taxe, le 1er janvier 1991. Le nouveau régime permettra de garantir que les ménages à revenu faible ou modeste seront avantagés par la réforme.

D'autres modifications de l'impôt sur le revenu seront instaurées pour les ménages à revenu moyen. Combinés, le nouveau crédit remboursable pour TPS et les autres modifications de l'impôt offriront un régime

fiscal plus progressif après la réforme qu'avant. L'objectif du gouvernement est de veiller à ce que les familles qui gagnent moins de $30,000 par an soient en meilleure posture après la mise en oeuvre de la TPS.

Par ailleurs, la nouvelle TPS ne posera pas d'obstacle à l'achat d'un logement abordable. Le gouvernement accordera une aide directe aux acheteurs de logement qui, autrement, pourraient avoir du mal à se procurer une habitation abordable à cause de la réforme fiscale. Cette mesure bénéficiera sensiblement aux Canadiens à revenu moyen.

Une taxe à assiette élargie

La TPS s'appliquera à une large assiette qui comprendra la grande majorité des produits et des services consommés au Canada. En raison de l'efficacité des mesures compensatoires offertes, ne seront admises que des exceptions limitées. Ainsi, les consommateurs n'auront pas à payer de taxe sur:

- les produits alimentaires de base;
- les médicaments d'ordonnance;
- les appareils médicaux;
- les loyers résidentiels;
- la plupart des services de santé et services dentaires, dont les services hospitaliers et en maisons de repos;
- les services de garde de jour;
- l'aide juridique; et
- la plupart des services éducatifs.

Certains établissements publics – hôpitaux, conseils ou commissions scolaires, municipalités, bibliothèques, collèges et universités – bénéficieront d'une ristourne partielle de la taxe de vente, de sorte qu'ils ne supporteront pas un fardeau fiscal plus lourd après la réforme qu'avant.

Les organismes de charité et organisations sans but lucratif financés en grande partie par l'État bénéficieront d'une ristourne de 50 pour cent de la TPS payée sur leurs achats.

Les ventes de produits agricoles et de produits de la pêche faites par les agriculteurs et les pêcheurs seront détaxées. Il s'agit là du moyen le plus techniquement satisfaisant de garantir qu'aucune taxe ne frappera les produits alimentaires de base.

Consultations sur la TPS

Des précisions techniques sur la taxe sur les produits et services seront publiées au début de l'été. D'ici là, le gouvernement continuera d'accueillir l'opinion des groupes d'intérêt sur quatre sujets d'une importance particulière.

1. Intérêts des consommateurs

Le gouvernement sollicitera l'avis des associations de consommateurs sur la meilleure façon de garantir que ces derniers seront informés du montant de la taxe qu'ils paieront sur leurs achats, tout en gardant le régime fiscal simple. Il les consultera également sur les mesures les plus efficaces à prendre pour s'assurer que les consommateurs comprennent bien le fonctionnement de la TPS.

2. Réduction du fardeau de l'observation

La TPS doit être aussi simple à observer que possible pour les entreprises. L'adoption d'une large assiette et l'application d'un taux uniforme sont des mesures de simplification. Pour la plupart des entreprises, le calcul consistera simplement à soustraire la taxe payée sur leurs achats de la taxe facturée sur leurs ventes.

Dans le cas des petites entreprises, un certain nombre de mesures réduiront le fardeau de l'observation de la taxe:

- Le seuil d'exemption des petits commerces sera relevé nettement au-dessus du niveau de $5,000 proposé dans le Livre blanc de juin 1987, ce qui permettra de réduire le nombre d'entreprises tenues d'observer le nouveau régime.
- La fréquence du calcul de la taxe sera réduite et des mécanismes comptables simplifiés seront institués.
- Les petites entreprises recevront des honoraires pour la perception de la taxe.

Le gouvernement consultera le secteur des petites entreprises pour élaborer ces mesures ainsi que d'autres initiatives de simplification.

3. Ventes des organismes de charité et organisations sans but lucratif

Le régime à appliquer aux ventes des organismes de charité et des organisations sans but lucratif est une question complexe. Le régime doit tenir compte du caractère particulier de certaines de ces ventes, tout en

maintenant des règles d'équité pour les autres fournisseurs de produits et de services analogues. Il faut donc réaliser un équilibre délicat. Le gouvernement consultera les représentants du secteur des organismes de charité et des organisations sans but lucratif pour préciser cette question.

4. Services financiers

Le fonctionnement de la TPS dans le secteur des services financiers s'articulera sur trois éléments:

- Les institutions financières paieront la taxe sur leurs achats.
- Les services d'intermédiation financière, par exemple les prêts et les dépôts, les hypothèques et l'assurance-vie ainsi que les services connexes, ne seront pas taxables.
- Enfin, la plupart des autres services fournis par les institutions financières seront taxables de la façon normale.

Afin de préciser l'application du nouveau régime aux services financiers, le gouvernement sollicitera l'avis des associations de consommateurs ainsi que des représentants du secteur financier.

Effets transitoires

Pendant l'année de mise en oeuvre, le remplacement de l'actuel régime par la TPS au taux de 9 pour cent se traduira par une hausse ponctuelle des prix à la consommation d'environ 2.5 à 3 pour cent en moyenne. Par ailleurs, le nouveau crédit pour TPS,

accompagné de réductions de l'impôt des particuliers, accroîtra le revenu disponible des ménages. Ainsi, le pouvoir d'achat réel, après impôt, des familles qui gagnent près du salaire moyen demeurera essentiellement inchangé pendant la transition. Bien entendu, pour les personnes dont le revenu est plus modeste, la majoration du crédit et les modifications de l'impôt sur le revenu feront plus que compenser la hausse ponctuelle des prix due à la TPS.

D'ici 1991

Le gouvernement publiera au début de l'été un document technique détaillé sur la réforme de la taxe de vente.

Après la publication de ce document technique, le ministre des Finances invitera le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes à tenir des audiences sur la proposition.

Un avant-projet de loi, qui sera publié cet été, constituera la base de nouvelles consultations avec les entreprises et les fiscalistes sur les exigences administratives précises qu'entraînera la nouvelle taxe.

Des mesures législatives finales de la réforme de la taxe de vente seront présentées au Parlement l'automne prochain. Pour garantir que la mise en oeuvre du nouveau régime se fera le plus harmonieusement possible, le gouvernement publiera à l'avance toute l'information voulue sur la nouvelle taxe et sur ses effets vraisemblables.

La taxe sur les produits et services

L'honorable Michael H. Wilson
Ministre des Finances

le 27 avril 1989

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Table des matières

Réforme de la taxe de vente: contexte 1

Pourquoi une réforme: problèmes posés par la taxe actuelle 3

Fonctionnement de la taxe sur les produits et services 11

Bien-fondé de la taxe sur les produits et services 15

Mesures de réforme de la taxe de vente 21

Principales questions de conception de la taxe 25

Passage à la taxe sur les produits et services 29

Processus et calendrier 31

Annexe 33

Réforme de la taxe de vente: contexte

L'une des pierres angulaires de la stratégie adoptée par le gouvernement pour assurer l'avenir du Canada est son engagement de maîtriser la dette publique en réduisant les déficits. Cela est indispensable si nous voulons:

- maintenir la capacité du gouvernement fédéral d'offrir des programmes très appréciés des Canadiens; et
- assurer aux Canadiens la croissance économique et le niveau de vie auxquels ils s'attendent.

Un autre élément clé de la stratégie du gouvernement, en vue de renforcer l'économie du Canada et de préserver les programmes essentiels, est le remplacement de l'actuelle taxe fédérale de vente. Cette initiative améliorera la capacité concurrentielle du Canada sur la scène internationale, tout en assurant au gouvernement fédéral une source de recettes fiscales plus stable et plus fiable.

Résultat tout aussi important, la réforme de la taxe de vente améliorera l'équité générale du régime fiscal canadien. Grâce à elle, la répartition du fardeau fiscal sera plus progressive et la situation des Canadiens à revenu modeste s'en trouvera améliorée.

Pour obtenir ces importants avantages économiques et sociaux, le gouvernement mettra en place un régime de taxe de vente plus moderne et plus équitable pour le Canada le 1er janvier 1991.

Pourquoi une réforme: problèmes posés par la taxe actuelle

L'actuelle taxe fédérale de vente frappe les produits manufacturés. Dans le cas des biens produits au Canada, elle s'applique à leurs prix au moment où ils sont vendus par le fabricant. Dans le cas des marchandises importées, elle s'applique à leur valeur à l'acquitté.

La taxe fédérale de vente est prélevée à des taux divers. Le taux général est de 12 pour cent pour la plupart des biens, mais les matériaux de construction sont taxés à 8 pour cent et le tabac et l'alcool, à 18 pour cent. Une taxe de vente de 10 pour cent touche également la plupart des services de télécommunication. Pour contribuer à régler les urgences financières auxquelles le gouvernement du Canada est confronté, on propose dans le budget d'appliquer à ces taux une hausse générale d'un point, à ceci près que le taux général de 12 pour cent sera porté à 13.5 pour cent. En 1989-90, ces taxes devraient rapporter environ $17 milliards, soit 16 pour cent de l'ensemble des recettes fiscales du gouvernement fédéral.

La taxe fédérale de vente a été instaurée en 1924. Elle convenait à l'époque à une économie caractérisée par une organisation relativement simple des circuits de production et de distribution. Fabricants, grossistes et détaillants étaient généralement indépendants les uns des autres. La plupart des opérations prenaient la forme de ventes faites sur le marché, ce qui les rendaient faciles à identifier et à taxer, plutôt que de transferts ou de cessions au sein d'une entreprise intégrée.

Depuis 1924, cependant, les circuits commerciaux, tant intérieurs qu'internationaux, sont devenus beaucoup plus complexes et les courants d'échange plus variés. En raison de cette complexité grandissante du marché et de l'importance croissante de la concurrence internationale, on a commencé à s'inquiéter sérieusement des effets produits par la persistance d'une taxe désuète dans l'économie perfectionnée qui aujourd'hui est la nôtre.

Au Canada, ces préoccupations ont été exprimées dans toute une série d'études indépendantes qui, depuis une cinquantaine d'années, réclament une transformation fondamentale de la taxe fédérale de vente[1]. Au niveau

---

[1] Dont, la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell-Sirois) en 1940; la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) en 1966; le Comité d'examen de la taxe fédérale de vente (Comité Goodman) en 1983; et, dernièrement, les onzième et quinzième rapports du Comité permanent des finances et de l'économie de la Chambre des communes (1987 et 1988 respectivement).

international, elles se reflètent dans le fait que le Canada est désormais le seul pays industrialisé à garder une taxe de vente aussi démodée.

L'actuelle taxe fédérale de vente présente trois vices fondamentaux:

- elle est préjudiciable à l'économie canadienne;
- elle présente de nombreuses échappatoires, ce qui en fait une source de recettes de moins en moins fiable pour le gouvernement fédéral; et
- elle est cachée aux consommateurs.

A. Coûts économiques de la taxe fédérale de vente

Les défauts de la taxe fédérale de vente sur le plan économique sont largement constatés. Ce que l'on sait moins, c'est la mesure dans laquelle cette taxe limite la croissance économique et la création d'emplois au Canada, ainsi que la compétitivité internationale du pays. Selon les estimations du ministère des Finances, la taxe ampute la production de l'économie nationale de jusqu'à $9 milliards par année. Pour donner une idée de l'importance de ce chiffre, signalons qu'il équivaut presqu'à la perte de la valeur ajoutée par les fabricants d'acier, d'aluminium et d'autres métaux de base du Canada.

(a) Préjudice causé à la production intérieure

Comme la taxe fédérale de vente s'applique aux ventes d'articles manufacturés, une bonne partie en est payée sur les intrants qui servent à produire tous les autres produits et services. Ces intrants comprennent les véhicules, les ordinateurs, le matériel et le mobilier de bureau, la papeterie et les matériaux de construction, pour n'en citer que quelques-uns. Par conséquent, un fardeau fiscal latent pèse sur tous les produits et services vendus au Canada, même sur ceux qui, à l'heure actuelle, sont en principe exonérés, comme les aliments et les vêtements. De la même façon, une partie de cette taxe cachée se répercute sur le coût des articles directement assujettis à la taxe. Il en résulte une taxation multiple, également appelée taxation en cascade. On estime qu'environ la moitié du produit de la taxe fédérale de vente, soit environ $8 milliards cette année, provient de la taxation des intrants utilisés dans le processus de production. Cela a pour effet de réduire les investissements ainsi que la production économique nationale au Canada.

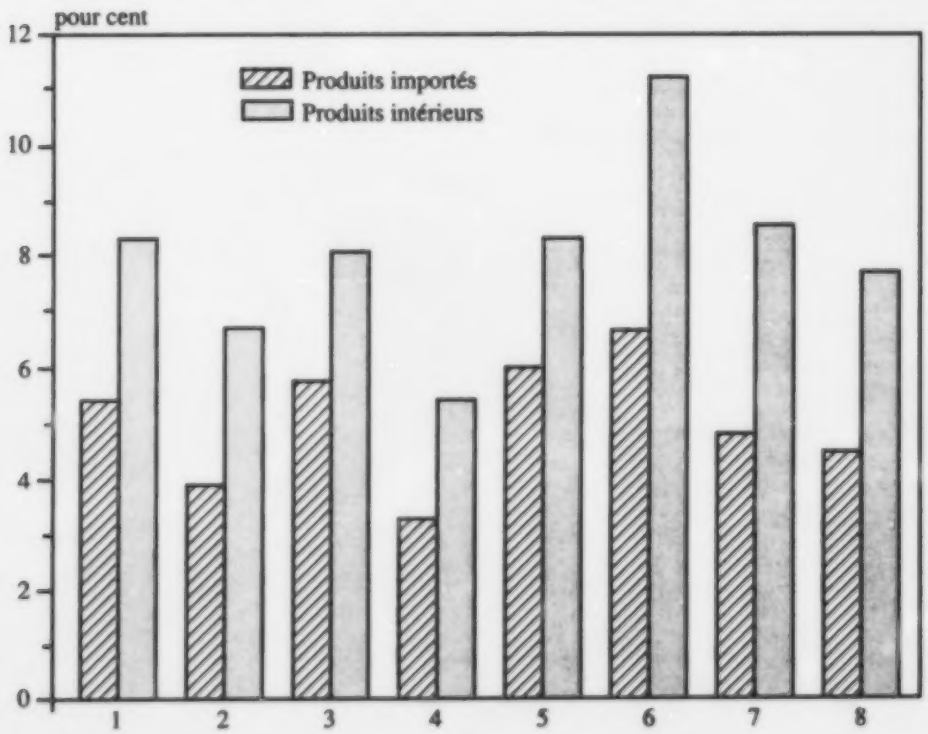
La taxation des intrants est également lourde de conséquences pour la compétitivité extérieure du Canada. Les exportations ne sont certes pas taxées directement, mais les taxes de vente payées en amont de la chaîne de production deviennent un fardeau indirect pour les produits canadiens vendus à l'étranger. En fait, l'actuelle taxe fédérale de vente absorbe environ 10 pour cent de la marge concurrentielle des exportations canadiennes qui sont généralement soumises à la concurrence sur des marchés où les prix sont fixés au niveau international. Il est ainsi plus difficile aux Canadiens de faire face à la concurrence et nos exportateurs ont plus de mal à investir et à se développer.

(b) Taxe favorable aux importations

La taxe actuelle est la seule taxe à la consommation reconnue dans le monde industrialisé pour avantager les importations par rapport aux produits intérieurs. Les conclusions d'une étude menée en 1985 sur 660 produits différents indiquaient qu'en moyenne le taux effectif de la taxe de vente était supérieur d'un tiers sur les produits intérieurs à ce qu'il était sur les produits importés concurrents. Certains exemples de ce déséquilibre figurent au graphique 1. Dans certains cas, par exemple le mobilier à usage domestique, l'écart était de 70 pour cent au détriment des produits intérieurs.

Graphique 1

Taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur certains produits intérieurs et importés (1)



1- Pneus
2- Mobilier à usage domestique
3- Appareils électroménagers
4- Verrerie et produits de verre
5- Téléviseurs, radios, stéréos
6- Machines et matériel de bureau
7- Jouets et jeux
8- Cosmétiques

(1) Données fondées sur l'*Enquête sur la taxe de vente fédérale* menée par Woods Gordon en 1985 pour le compte du ministère des Finances.

Dans un monde de plus en plus concurrentiel, cette situation est carrément inacceptable et elle constitue pourtant le résultat inévitable de deux caractéristiques de l'actuelle taxe de vente. D'abord et avant tout, de nombreux éléments de coûts qui font normalement partie du prix de vente d'un fabricant intérieur, tels les frais de commercialisation et de distribution, n'apparaissent souvent pas dans la valeur taxable des articles importés, car ils sont subis par les importateurs et les distributeurs après que la taxe a été appliquée aux importations. Ensuite, parce que l'actuelle taxe fédérale de vente se traduit généralement par une taxation multiple plus intense sur les produits fabriqués dans le pays, ces derniers sont souvent désavantagés par rapport aux importations concurrentes.

(c) Étroitesse de l'assiette de la taxe

Environ un tiers seulement des produits et services achetés par les Canadiens sont directement assujettis à la taxe fédérale de vente. Parmi eux, cinq produits (le tabac, l'alcool, les automobiles, les pièces d'automobiles et les carburants), qui représentent 16 pour cent des dépenses de consommation, rapportent le tiers des recettes produites par la taxe fédérale de vente. Il s'agit donc de l'une des assiettes les plus étroites dans le monde industrialisé pour une taxe à la consommation. Il en résulte des distorsions de prix, ce qui fausse le choix des consommateurs et les décisions des producteurs. Sous cet angle, la structure de la taxe actuelle réduit la production potentielle de l'économie nationale.

Parmi les nombreuses distorsions causées par cette étroitesse de l'assiette de la taxe, la plus importante peut-être est la quasi-exclusion de la taxation directe des services de façon directe. Non seulement cela fausse le choix du consommateur, mais il en résulte un avantage fiscal appréciable en faveur des Canadiens relativement aisés, qui ont tendance à consommer plus de services.

B. La taxe fédérale de vente: source de recettes peu fiable

Les impôts et taxes financent des programmes importants pour les Canadiens. Pour remplir ce rôle, ils doivent constituer une source de recettes stable et prévisible. C'est pourquoi la structure fondamentale d'un impôt ou d'une taxe doit limiter les possibilités d'échapper à la taxation et les encouragements à l'évitement fiscal. Or, l'actuelle taxe fédérale de vente ne répond pas à cette exigence fondamentale.

Comme la taxe s'applique presqu'au tout début du circuit de production et de distribution, les entreprises sont fortement incitées à faire passer le plus possible leurs coûts au-delà du point d'application de la taxe afin de réduire au minimum leur obligation fiscale. On a noté tout particulièrement, ces dernières années, la tendance préoccupante des fabricants à s'efforcer d'éviter la taxe en séparant, uniquement pour des raisons fiscales, le réseau de commercialisation et de distribution de leurs activités de fabrication, réduisant ainsi le prix passible de la

taxe fédérale. L'entreprise qui cherche à exploiter ces possibilités d'évitement fiscal adopte une organisation moins efficiente; des iniquités sont créées entre producteurs concurrents, dont certains ne sont pas en mesure de restructurer leurs activités; enfin, l'assiette de la taxe fédérale est évidemment réduite. Cela diminue la capacité de l'État de maintenir des programmes importants et de maîtriser le déficit.

L'actuelle taxe fédérale de vente se caractérise par des exemptions nombreuses et des taux multiples. Les assujettis sont donc incités à contester l'application de la taxe dans les cas limites situés entre deux catégories de produits, pour essayer de faire exonérer leur production ou de la faire taxer à un taux moins élevé. Outre que cela réduit l'assiette de la taxe fédérale, il en résulte une mosaïque complexe et peu fiable de dispositions spéciales visant à maintenir une certaine équité, sous le régime d'une taxe fondamentalement inique. Dans un régime qui compte 75,000 assujettis, on ne dénombre pas moins de 22,000 dispositions spéciales et interprétations administratives pour parvenir à ce but. Bien que ces dispositions et interprétations aient pour objet de maintenir une relative équité, elles entraînent des distinctions de plus en plus fines entre les produits, d'où des lignes de démarcation entre catégories de produits et d'activités qui paraissent souvent arbitraires, sinon ridicules.

- Le mûrissement de bananes encore vertes et dures est considéré comme une opération de fabrication, donnant droit à un avantage fiscal dont est privé l'importateur de bananes mûres.

- Si un entrepreneur en travaux publics produit des gravats en dynamitant de la roche, il est considéré comme le «fabricant» des gravats, obtenant ainsi une exonération de taxe de vente plus importante.

- Les serre-têtes utilisés pour le sport sont exonérés à titre de vêtements tandis que les bandeaux portés au poignet par les sportifs sont taxables à titre d'articles de sport.

Une conséquence importante de la complexité et de la structure archaïque de la taxe fédérale de vente est le nombre croissant de contestations judiciaires auxquelles elle donne lieu. Lorsque les lignes de démarcation paraissent arbitraires, il est de plus en plus tentant de les contester en les portant devant les tribunaux. Voici quelques exemples de poursuites intentées récemment:

- Si les combustibles de chauffage sont exonérés, les chandelles ou bougies devraient-elles l'être aussi parce qu'elles produisent de la chaleur?

- Si l'électricité n'est pas taxée, les piles ou batteries devraient-elles être exonérées à titre d'électricité «en boîte»?

- Les serviettes en papier pour le visage devraient-elles être taxées à titre de produits cosmétiques ou exonérées à titre d'articles de santé?

En 1988-89, 155 poursuites ont été entamées, plus du double du nombre enregistré il y a seulement deux ans. Il est évident que ces poursuites constituent un

Tableau 1

Variation des taux effectifs de la taxe fédérale de vente sur un échantillon de produits intérieurs*

Produits	Taux moyen	Taux le plus élevé	Taux le moins élevé	Rapport du plus élevé au plus bas
	(en pourcentage)			
Couvertures, draps et serviettes	5.1	10.5	3.9	2.7
Mobilier à usage domestique	6.7	9.3	4.4	2.1
Petits appareils électroménagers	9.0	12.4	4.9	2.5
Outils manuels	5.2	6.2	4.7	1.3
Téléviseurs, radios et stéréos	8.4	9.2	6.2	1.5
Fournitures de bureau et papeterie	5.9	11.1	3.3	3.4
Pièces d'automobiles	5.9	13.3	4.3	3.1
Montres et horloges	6.3	9.4	5.6	1.7
Articles de sport	7.6	14.2	5.3	2.7
Cosmétiques	7.8	17.1	5.2	3.3
Moyenne, tous les produits	7.3	10.4	5.5	1.9

* Données tirées de l'*Enquête sur la taxe fédérale de vente* menée en 1985 par Woods Gordon pour le compte du ministère des Finances.

gaspillage en absorbant des ressources productives des entreprises comme de l'administration publique, et qu'elles menacent de réduire encore davantage l'assiette de la taxe fédérale de vente, de façon imprévue et imprévisible.

C. Une taxe cachée aux consommateurs

L'État tirera cette année environ $17 milliards de la taxe fédérale de vente, mais la grande majorité des Canadiens ne savent même pas qu'ils la payent. Pourtant, c'est ce qu'ils font, et la plupart du temps sans s'en douter.

La taxe fédérale de vente est prélevée sur les ventes des fabricants, généralement à des grossistes ou à des détaillants. Ces derniers répercutent la taxe en aval du

circuit de production et de distribution, jusqu'au consommateur qui la paie sous forme de prix plus élevés. Dans la mesure où la taxe ne peut être répercutée dans certains cas à cause d'une situation concurrentielle particulière, par exemple, lorsque les importations exercent une concurrence importante ou que nos exportations sont vendues aux prix mondiaux, les Canadiens continuent de supporter la taxe, mais alors sous forme de salaires moins élevés et d'un rendement plus faible sur l'épargne et l'investissement. Par conséquent, que ce soit à titre de consommateurs, de travailleurs ou d'investisseurs, les Canadiens paient bel et bien la taxe fédérale de vente.

Du point de vue des consommateurs, lorsqu'ils achètent un produit ou un service, il leur est à peu près impossible de savoir combien ils paient en taxe de vente dans le prix. Comme la taxe s'applique au niveau du fabricant, les marges prélevées ensuite aux niveau du gros et du détail ne sont pas assujetties à la taxe. Ces marges varient énormément, aussi bien d'un secteur à l'autre qu'entre des produits analogues fabriqués par des entreprises concurrentes dans un même secteur. Comme l'indique le tableau 1, il en résulte un manque d'uniformité des taux effectifs de taxation, avec d'importants écarts même dans une même catégorie de produits. Par exemple, des pièces d'automobiles concurrentes sont taxées à des taux effectifs qui vont d'environ 4 pour cent à plus de 13 pour cent. En moyenne, dans une catégorie de produits, les taux effectifs de taxation varient de près de 100 pour cent.

L'ampleur de ces variations et leurs effets imprévisibles sur les prix de détail sont de toute évidence injustes et nuisibles aux consommateurs.

D. Nécessité de remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente

La taxe fédérale de vente présente manifestement de graves défauts. Structurellement, elle est en train de tomber en miettes. Elle est devenue une source de recettes de moins en moins stable pour maintenir des programmes publics auxquels les Canadiens attachent une grande valeur et pour maîtriser le déficit. Simultanément, cette taxe constitue un obstacle important à l'amélioration des performances de l'économie nationale – ce qu'un pays industriel moderne comme le Canada ne peut plus tolérer. La taxe actuelle est inacceptable. Elle revient, ni plus ni moins, à exporter des emplois canadiens. Elle doit être remplacée par une nouvelle taxe de vente – une taxe qui permettra au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités économiques et sociales et qui permettra au Canada de relever les défis de l'économie mondiale.

C'est pour ces raisons qu'en juin 1987 le gouvernement avait proposé de remplacer l'actuelle taxe de vente. Depuis, il a tenu des consultations approfondies. Le gouvernement fédéral a notamment travaillé en étroite collaboration avec les provinces pour étudier à fond la possibilité d'instaurer une taxe de vente intégrée au niveau national. Ce système aurait nécessité la réforme simultanée de 10 régimes différents de taxation des ventes, qui auraient été regroupés en un seul mécanisme unifié. Cela n'a jamais été réalisé encore, où que ce soit dans le monde.

Malgré la meilleure volonté du gouvernement fédéral et des provinces, une taxe de vente nationale s'est révélée hors de portée. La nécessité de réformer les taxes provinciales de vente est tout simplement moins pressante que le remplacement de la taxe fédérale de vente. Peut-être qu'après une réforme au niveau fédéral, on pourra étudier à nouveau l'idée d'une taxe nationale intégrée. Cependant, le moment est venu pour le gouvernement fédéral de passer à l'instauration d'un nouveau système.

Fonctionnement de la taxe sur les produits et services

La taxe sur les produits et services (TPS) remplacera l'actuelle taxe fédérale de vente le 1er janvier 1991. Elle s'appliquera au taux de 9 pour cent. Le nouveau régime comportera une taxe de vente multi-stades – structure courante qu'utilisent actuellement 48 pays de par le monde. En fait, il s'agit maintenant du système le plus utilisé pour la taxation générale de la consommation dans les pays industrialisés. De nos jours, 19 des 24 pays les plus industrialisés au monde – les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques – ont adopté un système de ce genre pour taxer les ventes.

Du point de vue des consommateurs, la TPS ressemblera un peu aux taxes sur les ventes au détail appliquées par les provinces. Elle s'appliquera aux ventes finales de produits et de services. Comme dans les systèmes provinciaux, l'assujettissement à la taxe incombera à l'acheteur, les vendeurs jouant le rôle d'agents de l'État dans la perception et la remise de la taxe.

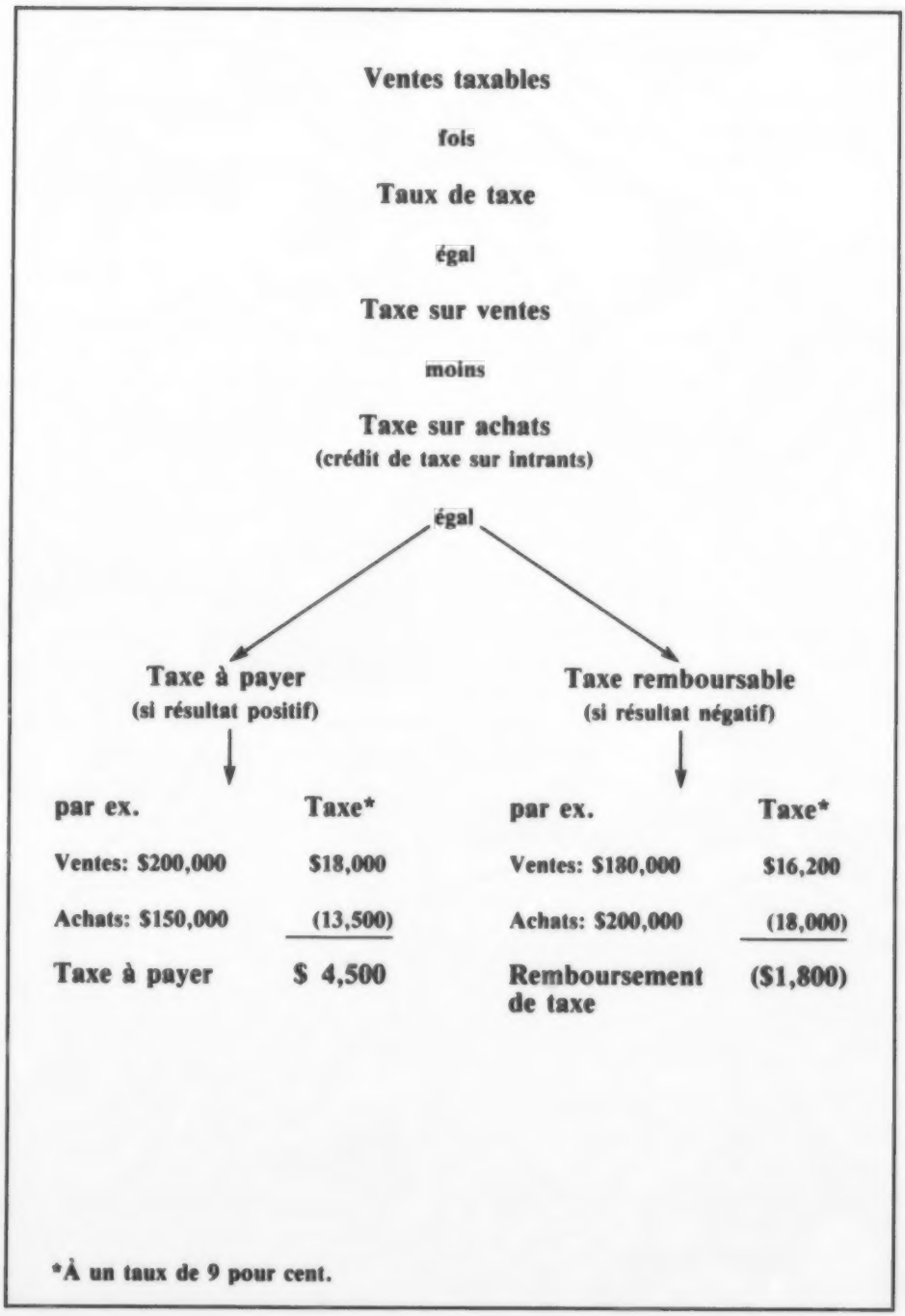
La principale différence tiendra au fonctionnement de la taxe en amont du stade du détail. De façon générale, toutes les entreprises qui composent la chaîne de production et de distribution, les détaillants y compris, factureront la taxe sur leurs ventes intérieures. Cependant, elles pourront aussi se prévaloir d'un crédit à l'égard de la taxe payée sur les achats de produits et de services utilisés dans leurs activités – ce qu'on appelle un crédit de taxe sur les intrants. À la fin de chaque période de déclaration, quand l'entreprise produira sa déclaration de taxe de vente, elle versera tout simplement la différence entre la taxe due sur ses ventes et la valeur de ses crédits de taxe sur intrants. Si la valeur des crédits dépasse la taxe due sur les ventes (par exemple, si l'entreprise a acquis une importante immobilisation), la différence lui sera remboursée.

La manière la plus simple de s'assurer du bon fonctionnement de la taxe pour les entreprises, ainsi que d'un calcul exact des crédits de taxe sur intrants, consiste à s'en remettre à un système de factures permettant aux entreprises de déterminer sans difficulté la taxe qu'elles ont payée sur leurs achats et celle qu'elles ont facturée sur leurs ventes. Les documents utilisés à l'heure actuelle pour les achats et les ventes suffiront comme factures. Le graphique 2 présente la méthode de base utilisée pour le calcul de la TPS.

Dans le régime de TPS, la taxe de vente est entièrement éliminée sur les exportations canadiennes – ce qui représente un progrès appréciable par rapport au système actuel. On obtient ces résultats en ne facturant aucune taxe sur les exportations, tout en permettant à l'exportateur de déduire entièrement ses crédits

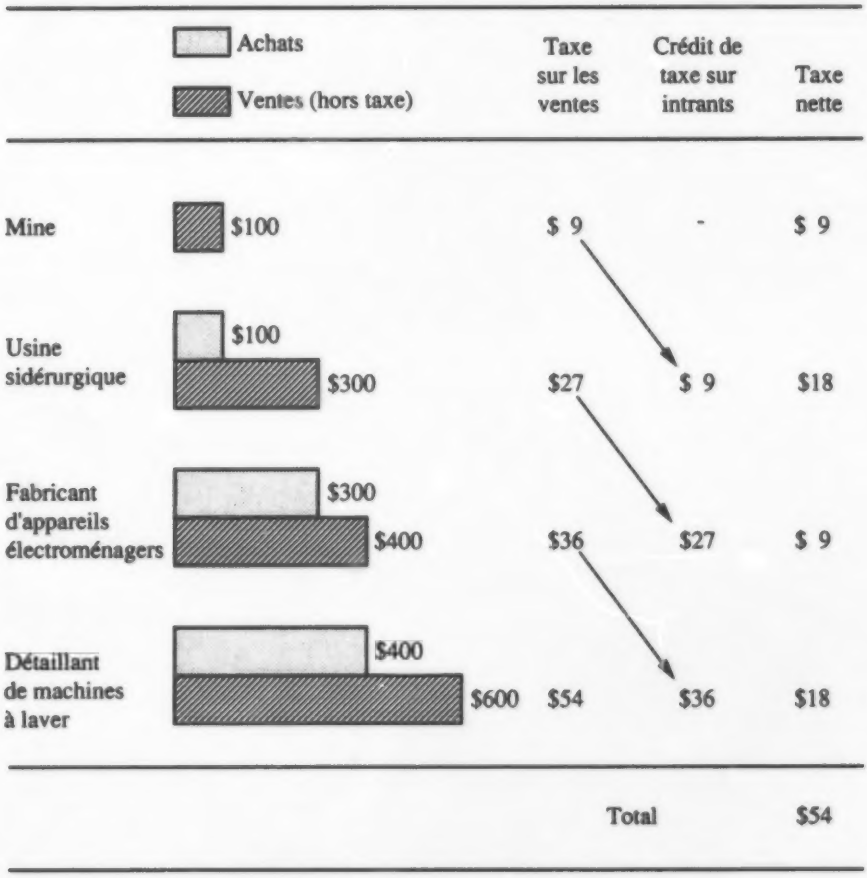
Graphique 2

Taxe sur les produits et services
Calcul de base



Graphique 3

Taxe sur les produits et services
Fonctionnement de base



de taxe sur intrants. Les importations seront entièrement taxables au moment de l'entrée au pays. Dans l'ensemble, le nouveau système établira pour la première fois des règles du jeu égales pour les producteurs intérieurs.

À l'instar d'une taxe sur les ventes au détail pure, la TPS s'applique à la consommation finale. Il s'agit de taxes équivalentes, qui diffèrent uniquement par leur mode de perception. C'est ce que montre le graphique 3. L'exemple présente l'application de la TPS au taux de 9 pour cent à un appareil électroménager, comme une machine à laver, tout au long du circuit de production et de distribution.

Dans cet exemple simplifié, la production de la machine à laver commence par l'extraction du minerai de fer. On suppose que la mine n'a aucun achat taxable. Elle vend le minerai à une usine sidérurgique pour $100, plus $9 de taxe de vente remis à l'État. L'usine sidérurgique a une valeur ajoutée de $200, de sorte qu'elle vend son acier $300 à un fabricant de machines à laver. L'usine facture $27 de taxe sur sa vente mais, comme elle peut déduire un crédit de taxe sur intrants de $9, la taxe qu'elle a payée sur son achat de minerai de fer, elle ne verse à l'État que la différence de $18. De même, le fabricant se sert de l'acier acheté pour fabriquer une machine à laver qu'il vend $400 à un détaillant d'appareils électroménagers. Là encore, une taxe de 9 pour cent, soit $36, est facturée sur la vente, un crédit de taxe sur intrants de $27 est déduit, ce qui laisse $9 de taxe à remettre par le fabricant. Au dernier stade, le détaillant vend la machine à laver à un consommateur après avoir ajouté une marge de $200. Une taxe de $54 est facturée sur la vente de $600, et le détaillant verse $18 après avoir déduit un crédit de taxe sur intrants de $36.

Ainsi, comme l'illustre le graphique, la taxe facturée à chaque palier est entièrement remboursée au palier suivant de la chaîne de production, jusqu'à la vente à l'acheteur final. Quand nous additionnons les montants nets de taxe remis à chaque étape, nous constatons que le montant total de la TPS perçu est de $54. Cette somme est identique à la taxe qui aurait été payée dans le cas d'une taxe sur les ventes au détail de 9 pour cent qui se serait appliquée uniquement à la vente de la machine à laver au consommateur final.

Bien que les taxes sur les ventes au détail et la TPS soient identiques dans la mesure où elles s'appliquent toutes deux à la consommation finale, le mécanisme différent de perception de la TPS rend celle-ci supérieure à une taxe sur les ventes au détail, et ce, pour deux raisons.

- Une taxe au détail ne peut éliminer complètement la taxation, économiquement nuisible, des intrants productifs, de sorte qu'elle accroît inutilement les coûts de production et les prix finals à la consommation.

- Les taxes au détail offrent plus de possibilités d'évitement et d'évasion, constituant ainsi des sources de recettes moins sûres pour l'État et ses programmes.

C'est pour ces raisons que le gouvernement du Canada, dans le Livre blanc sur la réforme fiscale de juin 1987, avait opté pour une structure de taxe de vente multi-stades.

Bien-fondé de la taxe sur les produits et services

A. Compétitivité et croissance

La réforme de la taxe de vente procurera d'importants avantages économiques au Canada. En fait, ces avantages sont si importants que la mise en oeuvre de la taxe sur les produits et services (TPS) représentera une initiative de développement économique de première importance pour la prospérité future du pays. Ces retours économiques découlent de trois changements fondamentaux:

- l'élimination complète de la taxe fédérale de vente sur la production de produits et de services au Canada;
- l'élimination de l'avantage accordé par l'actuelle taxe de vente aux importations et au détriment des exportations canadiennes; et
- l'élargissement de l'assiette de la taxe.

Comme la TPS éliminera toute taxe fédérale de vente sur les intrants utilisés dans la production, les incitations à investir au Canada augmenteront. La hausse des investissements améliorera notre productivité, ce qui entraînera une production intérieure accrue et des revenus réels plus élevés pour les Canadiens. En éliminant les distorsions entraînées par la taxation des intrants utilisés pour produire des produits et des services au Canada, le nouveau système permettra d'affecter les ressources de façon plus efficientes entre des usages concurrents dans l'économie nationale. Autrement dit, nous pourrons produire davantage aujourd'hui avec un même volume de ressources. Notre richesse nationale s'en trouvera augmentée.

L'un des avantages les plus importants de la TPS sera le renforcement de la compétitivité internationale du Canada. L'élimination de la taxe fédérale de vente sur la production fera disparaître la taxation indirecte des exportations canadiennes et évitera une application en cascade de la taxe dans les secteurs d'activité intérieurs qui sont confrontés à la concurrence des importations. De plus, comme la nouvelle taxe s'étendra au niveau du détail, les défauts structurels qui, à l'heure actuelle, avantagent les importations seront éliminés. Les importations seront traitées sur le même pied que les produits et services canadiens. Grâce à ces changements, les activités productives intérieures augmenteront, tout comme les emplois offerts aux Canadiens.

Enfin, comme la TPS s'appliquera à un taux uniforme moins élevé sur un éventail de produits et de services beaucoup plus large que l'actuelle taxe fédérale de vente, les divers secteurs qui composent l'économie seront soumis à un régime plus

équitable. Parallèlement, l'application plus égale de la taxe réduira sensiblement, comme cela doit être le cas, l'influence du régime fiscal sur les décisions tant des consommateurs que des producteurs.

Pris dans leur ensemble, tous ces facteurs se traduisent par des retombées importantes pour l'économie nationale. L'analyse entreprise par le ministère des Finances indique que la mise en oeuvre de la TPS accroîtra la production intérieure réelle d'autant que 1.4 pour cent – soit de près de $9 milliards par année.[2]

En outre, les retombées économiques de la réforme de la taxe de vente bénéficieront largement aux divers secteurs de l'économie. Des estimations provisoires, établies par le ministère des Finances, des effets de la réforme de la taxe fédérale de vente sur la production réelle de certains secteurs sont illustrées au graphique 4.

Si l'on considère le fardeau que la taxe actuelle fait peser sur les exportations, il n'est pas étonnant que les secteurs à vocation exportatrice, comme le secteur primaire, soient relativement avantagés par ce changement de la taxe de vente. Même la hausse de la production du secteur des services est supérieure à la moyenne de l'ensemble du secteur, bien que la réforme de la taxe de vente étende cette dernière à la plupart des services. Cela est dû au fait que, dans le système actuel, les services supportent une taxe latente appréciable, qui sera entièrement éliminée avec la TPS. En outre, les services achetés par les entreprises ne subiront en fait pas la taxe, au même titre que les autres intrants utilisés dans la production au Canada.

On entend parfois dire que les retombées économiques du remplacement de l'actuelle taxe fédérale de vente par une taxe multi-stades comme la TPS ne seront pas bien équilibrées entre les régions. Certains prétendent en particulier que les régions centrales du Canada, grâce à leur concentration relativement forte d'industries manufacturières, en bénéficieront davantage, au détriment de la région de l'Atlantique et de l'Ouest canadien. Ces préoccupations ne sont pas fondées.

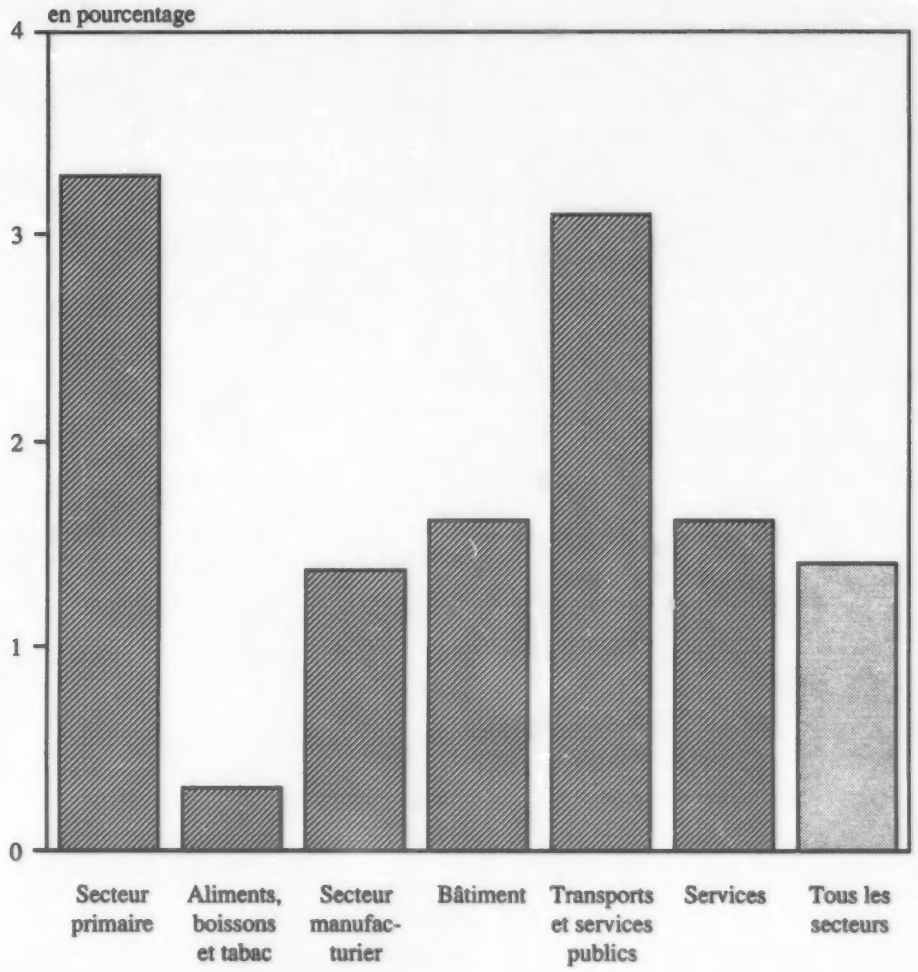
L'actuelle taxe fédérale de vente s'applique non pas aux fabricants, mais aux produits manufacturés. Ces derniers sont consommés partout au Canada. En particulier, ils sont largement utilisés dans l'économie de la région de l'Atlantique et dans celle de l'Ouest canadien, qui dépendent des ressources naturelles et exportent une bonne partie de leur production. L'extraction et la transformation

---

[2] Afin d'analyser l'incidence économique de la réforme de la taxe de vente, le ministère des Finances a élaboré un modèle d'équilibre général de l'économie canadienne. Ce modèle représente la structure fondamentale de l'économie canadienne, compte tenu des différences structurelles de l'activité selon les régions. Il tient également compte des interactions entre les secteurs clés de l'économie et de l'influence du régime fiscal canadien. Les résultats de cette analyse fournissent la meilleure indication des gains d'efficience à long terme qu'on peut attendre d'une importante initiative structurelle de ce genre. Un rapport complet sur cette analyse est en préparation et devrait être publié cet été.

Graphique 4

Variation de la production par secteur



des ressources naturelles font largement appel à du matériel – qui est fabriqué – et aux matériaux de construction. Ces produits sont assujettis à un montant important de taxe fédérale de vente directe et indirecte, ce qui fait augmenter les coûts de production, réduisant ainsi la capacité de ces industries de vendre leurs produits sur un marché mondial extrêmement concurrentiel.

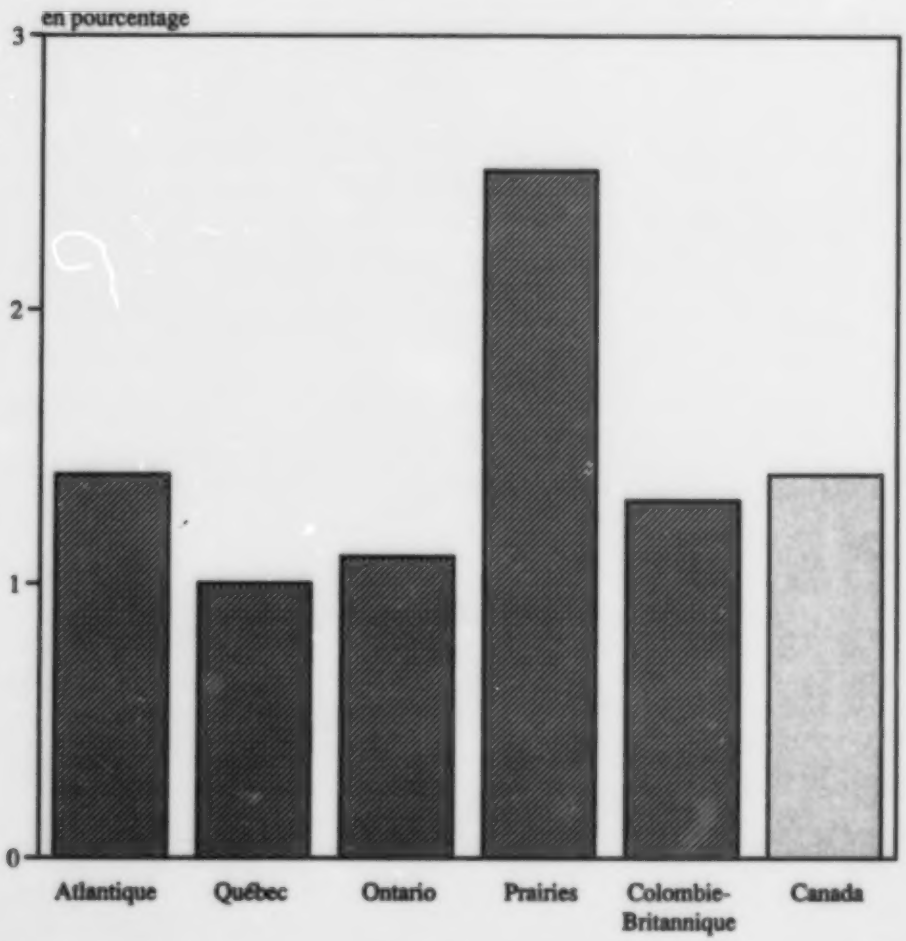
Par contre, le secteur manufacturier utilise d'habitude une proportion relativement plus faible d'intrants déjà taxés. En fait, donc, l'industrie manufacturière est un peu moins taxée dans le régime actuel, de sorte que sa production augmenterait relativement moins, suite à la réforme de la taxe de vente. Ce fait, joint à celui que les secteurs dans les régions centrales tendent à avoir une intensité capitalistique

moindre que les mêmes secteurs dans les autres régions, contribue à expliquer pourquoi l'Ontario et le Québec bénéficient un peu moins de la réforme que l'ensemble du pays.

L'élimination complète de la taxe sur la production, la suppression des distorsions en faveur des importations et l'élimination de la taxe sur les exportations, y compris les exportations de produits basés sur les ressources naturelles, portent à croire que toutes les régions du Canada devraient bénéficier de la réforme de la taxe fédérale de vente, et ce, de façon relativement équilibrée. Des estimations provisoires, établies par le ministère des Finances, des variations de la production réelle selon les régions sont illustrées au graphique 5.

Graphique 5

Variation de la production par région



B. Fiabilité

La TPS constituera un mécanisme beaucoup plus fiable que l'actuelle taxe fédérale de vente. Elle contribuera à établir des fondations plus stables grâce auxquelles le gouvernement fédéral pourra maintenir des programmes importants pour les Canadiens sont très attachés et pourra mieux régler le problème de la dette publique.

L'extension de la taxe de vente au niveau du détail élimine l'incitation pour les entreprises – incitation présente dans le système actuel – de restructurer leurs activités afin de réduire leur obligation fiscale. À l'heure actuelle, les entreprises peuvent y parvenir en établissant des sociétés distinctes de commercialisation et de distribution, en établissant leurs entrepôts ailleurs ou en déplaçant à l'étranger des activités de fabrication. De cette manière, tous les coûts de fabrication, sauf les plus fondamentaux, peuvent être déplacés au-delà du point d'application de la taxe. De plus, en modifiant légèrement des produits ou en changeant leur usage déclaré, les fabricants peuvent parfois faire exonérer des produits qui étaient taxables. La TPS élimine ces possibilités d'évitement de la taxe.

Comme la TPS s'appliquera à une large assiette et à un taux uniforme, le nombre de cas tangents situés entre deux catégories de produits sera également réduit de beaucoup, ce qui diminuera d'autant les incitations à l'évitement fiscal et les contestations devant les tribunaux.

Le caractère multi-stades de la taxe supprimera les incitations à l'évasion fiscale. Comme les entreprises pourront déduire un crédit au titre de la taxe payée sur leurs achats, elles auront intérêt à ce que la taxe soit déclarée de manière exacte par leurs fournisseurs. De plus, comme des documents seront gardés aussi bien par les acheteurs que par les vendeurs, il existera un système de double vérification des erreurs possibles dans les déclarations de l'une ou l'autre des parties. Ces facteurs renforcent l'auto-cotisation et l'exactitude des déclarations – ce qui est important pour éviter l'érosion de l'assiette de la taxe et maintenir l'équité du régime fiscal.

C. Le consommateur

L'un des principaux objectifs de la réforme de la taxe de vente est de rendre la taxe fédérale de vente beaucoup plus visible qu'elle ne l'est actuellement. Comme la TPS s'étendra jusqu'au point final de vente aux consommateurs, son montant sera facilement apparent, comme cela doit être. Les consommateurs sauront combien de taxe ils paient.

De plus, comme la taxe s'appliquera à un taux uniforme, les consommateurs pourront mieux comparer les prix des articles qu'ils achètent, sans les distorsions cachées et inutiles de la taxe actuelle. La nouvelle taxe sera donc beaucoup plus neutre par ses effets sur les décisions d'achat des consommateurs.

En raison de cette neutralité, la réforme entraînera quelques variations de prix relatifs des produits et services. Les prix de nombreux articles taxés actuellement

au taux général de la taxe sur les ventes devraient baisser, y compris par exemple pour les automobiles et les climatiseurs. Il est évident, toutefois, que le prix des articles non taxés auparavant augmentera. À des fins d'illustration tout simplement, ces variations sont présentées théoriquement dans des exemples des effets de la réforme de la taxe de vente sur les prix (voir l'annexe).

Il importe que les consommateurs sachent à quoi s'attendre avec une modification de cette envergure du système de taxation des ventes. C'est pourquoi le gouvernement prendra des mesures afin que les consommateurs soient parfaitement informés du fonctionnement du nouveau système et de ses effets probables.

Mesures de réforme de la taxe de vente

A. Taux de la taxe

La taxe sur les produits et services (TPS) s'appliquera au taux de 9 pour cent à un très large éventail de produits et de services consommés au Canada à partir du 1er janvier 1991.

Au taux de 9 pour cent, la TPS procurera des recettes suffisantes pour remplacer le produit de l'actuelle taxe fédérale de vente, y compris le produit supplémentaire des augmentations de taux annoncés dans le budget. À ce taux de 9 pour cent, la nouvelle taxe financera également une amélioration notable du crédit remboursable pour taxe de vente, s'ajoutant à l'augmentation immédiate prévue dans le budget. De plus, des réductions complémentaires de l'impôt sur le revenu feront partie intégrante de la réforme de la taxe de vente.

B. Garantie d'équité

Un élément crucial du plan suivi par le gouvernement pour réformer la taxe de vente est sa volonté d'améliorer l'équité générale du régime fiscal. La réforme de la taxe de vente permettra de répartir plus équitablement le fardeau fiscal.

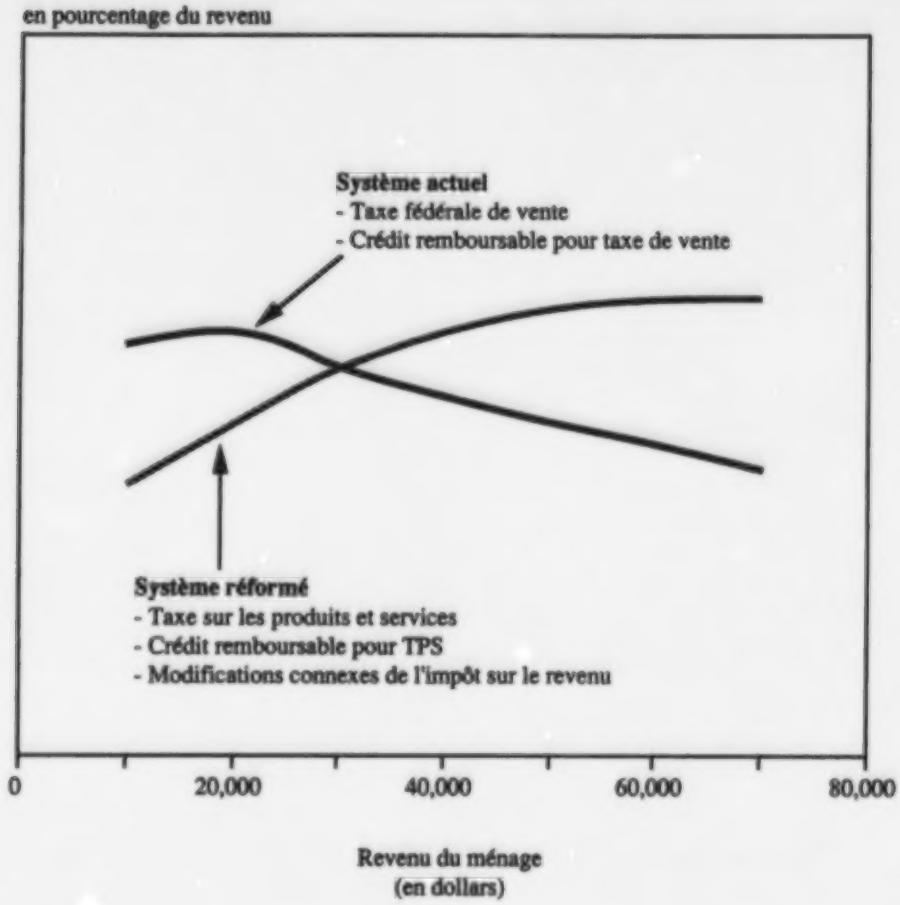
On entend parfois dire que l'exclusion de certains produits de l'assiette de la taxe de vente constitue un bon moyen d'assurer l'équité. Cet argument repose sur l'hypothèse que la taxe de vente ne constituerait pas, alors, un obstacle à l'achat de ces produits par les Canadiens à revenu modique.

Cet argument est spécieux. En premier lieu, dans la mesure où certains produits et services seraient exclus de l'assiette de la taxe, cette dernière devrait être appliquée à un taux plus élevé aux articles restants, dont beaucoup seraient achetés par les ménages à revenu modique. En deuxième lieu, l'exclusion de certains articles de l'assiette de la taxe revient à accorder un avantage fiscal appréciable aux Canadiens à revenu supérieur – qui consomment le plus en termes absolus et sont les plus en mesure de payer la taxe.

Le gouvernement est d'avis qu'une manière plus efficace d'assurer l'équité du système consiste à maintenir une large assiette de taxation des ventes, tout en mettant en oeuvre des mécanismes susceptibles d'orienter l'aide vers les Canadiens à revenu faible ou moyen. La meilleure manière d'y parvenir est d'intégrer davantage la fiscalité indirecte et la fiscalité directe grâce à des mesures comme le

Graphique 6

Régime plus équitable



crédit d'impôt remboursable pour taxe de vente et des rajustements de l'impôt sur le revenu des particuliers. La possibilité qu'offrent les mesures touchant l'impôt direct de parvenir à une répartition équitable du fardeau de la taxe de vente est illustrée sous forme schématique au graphique 6.

Le gouvernement actuel a instauré un crédit remboursable pour taxe de vente dans le régime fiscal, par son budget de février 1986. Le gouvernement tirera partie de l'expérience acquise au moyen du crédit existant pour concevoir un nouveau crédit pour taxe de vente qui constituera un élément fondamental du régime réformé. Le nouveau crédit pour TPS se caractérisera par une amélioration importante des avantages. Dans un premier temps vers l'instauration du nouveau crédit, ce budget double l'actuel crédit pour taxe de vente et relève le seuil de revenu. Ces mesures feront plus que compenser, pour les bénéficiaires du crédit maximum, les majorations de la taxe fédérale de vente annoncées dans le budget.

Le nouveau crédit pour TPS sera lui aussi remboursable. Les paiements seront faits régulièrement, chaque trimestre. Le premier sera effectué avant le démarrage du nouveau régime de taxe de vente, le 1er janvier 1991. Le nouveau crédit permettra de s'assurer que les ménages à revenu faible ou moyen voient leur situation améliorée par la réforme de la taxe de vente.

Outre le nouveau crédit pour TPS, d'autres modifications de l'impôt direct seront instaurées dans le cadre de la réforme de la taxe de vente, au profit des ménages à revenu modique.

Dans leur ensemble, le crédit remboursable pour taxe de vente et les autres modifications de l'impôt direct se traduiront par un régime fiscal plus progressif après la réforme qu'avant. Bien que le détail de ces mesures ne soit pas encore arrêté, l'objectif du gouvernement est de veiller à ce que les familles qui gagnent moins de $30,000 par an soient en meilleure posture après la mise en oeuvre de la TPS qu'avant.

Toujours dans le cadre de cette volonté d'équité, le ministre des Finances a indiqué que le gouvernement ne permettrait pas que la nouvelle taxe nuise aux possibilités raisonnables d'accès à la propriété que les Canadiens auraient eues autrement. En d'autres termes, le nouveau régime ne constituera pas un obstacle à l'acquisition d'un logement abordable. Dans le contexte de la réforme de la taxe de vente, le gouvernement étudie actuellement les moyens de parvenir à ce résultat. Conformément à sa conviction que l'aide doit être bien orientée, le gouvernement tiendra cet engagement en accordant une aide directement aux acheteurs de logements qui, faute de cela, risqueraient d'avoir du mal à se procurer une habitation abordable à cause de ce changement fiscal. Cette initiative bénéficiera sensiblement aux Canadiens à revenu moyen. Le gouvernement consultera l'industrie de la construction domiciliaire au sujet de la conception de cette mesure.

En étendant le système de crédit remboursable pour taxe de vente et en apportant d'autres changements à l'impôt direct des particuliers, la réforme de la taxe de vente produira un régime fiscal plus équitable dans l'ensemble. Le gouvernement veillera en même temps à ce que le logement ne devienne pas moins abordable au Canada. Des détails seront fournis au sujet de ces mesures dans un document technique sur le nouveau régime de taxe de vente, à paraître au début de l'été.

C. Assiette de la taxe

La nouvelle TPS s'appliquera à une assiette très large, qui comprendra la grande majorité des produits et des services consommés au Canada. En raison de la diversité et de l'efficacité des mesures compensatoires offertes, ce principe général ne souffrira que des exceptions limitées. Ces exceptions relèvent de trois catégories.

a) Articles détaxés[3]

- Produits alimentaires de base
- Médicaments sur ordonnance
- Appareils médicaux

b) Biens et services exonérés[3]

- Loyers résidentiels
- La plupart des services de santé et des services dentaires, notamment les services hospitaliers et les services en foyers ou en maisons de repos
- Les services de garde de jour
- L'aide juridique
- La plupart des services éducatifs ou d'enseignement

c) Dispositions relatives à certains fournisseurs

- Certains établissements publics – les hôpitaux, les conseils ou commissions scolaires, les municipalités, les bibliothèques, les collèges et les universités – bénéficieront d'une ristourne partielle de la taxe de vente payée sur leurs achats de manière à ne pas supporter un fardeau fiscal plus lourd après la réforme de la taxe fédérale de vente qu'avant.
- Les organismes de charité agréés et les organisations sans but lucratif qui sont financés en grande partie par l'État bénéficieront d'une ristourne de 50 pour cent de toutes les taxes payées sur leurs achats.
- Les ventes de produits agricoles et de produits de la pêche faites par les agriculteurs et les pêcheurs seront détaxées. Il s'agit là du moyen le plus satisfaisant techniquement de veiller à ce qu'aucune taxe ne frappe les produits alimentaires de base.

Des précisions techniques sur l'assiette de la taxe seront fournies dans un document d'étude, à paraître au début de l'été.

---

[3] Dans ce contexte, on entend par articles «détaxés» le fait qu'aucune taxe n'est facturée sur leur vente, mais que le vendeur peut quand même déduire en totalité ses crédits de taxe sur intrants. Par contre, avec les articles «exonérés», aucune taxe n'est facturée sur les ventes, mais on ne peut déduire de crédits de taxe sur les intrants.

Principales questions de conception de la taxe

Le remplacement d'un régime fiscal par un autre entièrement nouveau n'est pas une mince affaire et soulève toute une série de questions complexes. Il importe de régler ces questions de manière à assurer le bon fonctionnement du nouveau régime dans toute l'économie. À cette fin, le gouvernement a tenu de larges consultations au sujet de la conception de la nouvelle taxe de vente au Canada. À la lumière de ces consultations, des précisions techniques sur la taxe sur les produits et services (TPS) seront publiées au début de l'été. D'ici là le gouvernement continuera d'accueillir l'opinion des groupes d'intérêts sur diverses questions, mais quatre sujets retiendront particulièrement l'attention.

A. Intérêts des consommateurs

L'un des grands objectifs de l'élaboration de la TPS est de s'assurer que les intérêts des consommateurs sont pris en compte dans la forme finale de la taxe. À cette fin, le gouvernement sollicitera l'avis des groupes de consommateurs sur:

- la meilleure façon de s'assurer que les consommateurs sont informés du montant de la taxe qu'ils payent sur leurs achats, tout en gardant un régime fiscal simple;
- les mesures les plus efficaces à prendre pour s'assurer que les consommateurs sont bien mis au courant du fonctionnement du système.

B. Réduction du fardeau de l'observation de la taxe

Il est important, pour une réforme complète de la taxe de vente, de veiller à ce que la TPS soit aussi simple à observer que possible pour les entreprises. Cet objectif sera atteint en grande partie grâce au maintien d'une très large assiette et à l'application d'un taux uniforme. De la sorte, le calcul de la taxe sera simple pour la plupart des entreprises: elles n'auront qu'à soustraire la taxe payée sur leurs achats de la taxe facturée sur leurs ventes.

Au-delà, le gouvernement juge essentiel de déployer des efforts tout particulier pour réduire au minimum le fardeau représenté par l'observation de la taxe pour les petites entreprises, dont les ressources administratives sont généralement plus limitées. En conséquence, plusieurs mesures particulières seront adoptées. Elles consistent notamment à:

- réduire le nombre d'entreprises tenues d'observer le nouveau régime en relevant le seuil d'exemption des petits commerçants nettement au-dessus du niveau de $5,000 proposé dans le Livre blanc en juin 1987;

- simplifier directement l'observation du système en réduisant la fréquence des calculs de la taxe et en instituant des mécanismes comptables simplifiés; et

- versé aux petites entreprises des honoraires pour la perception de la taxe.

Le gouvernement consultera le secteur des petites entreprises pour élaborer ces mesures ainsi que d'autres initiatives allant dans le sens de la simplification.

De plus, le gouvernement étudiera l'expérience acquise par d'autres pays qui appliquent un régime de taxation des ventes analogue pour s'assurer que toutes les possibilités sont étudiées, l'objectif étant de réduire au minimum le fardeau représenté par l'observation de la taxe pour les petites entreprises.

C. Ventes des organismes de charité et organisations sans but lucratif

Le régime à appliquer aux ventes des organismes de charité et des organisations sans but lucratif est une question complexe. Le régime doit tenir compte du caractère particulier de certaines de ces ventes tout en maintenant des règles d'équité pour les autres fournisseurs de produits et de services analogues. Il faut donc réaliser un équilibre délicat.

Une première étape proposée dans le Livre blanc de 1987 pour atteindre cet équilibre était d'exonérer de la taxe la plupart des activités de ces organismes, la taxe s'appliquant uniquement à une proportion limitée de leurs ventes, celles qui auraient en fait un caractère commercial. Le gouvernement consultera les représentants du secteur des organismes de charité et organisations sans but lucratif pour préciser cette question.

D. Services d'intermédiation financière

Les services offerts par les institutions financière relèvent surtout de deux catégories:

- les services d'intermédiation financière, par exemple ceux que fournissent une banque en rapprochant les emprunteurs et les prêteurs, ou une compagnie d'assurance-vie en plaçant les fonds des assurés; et

- toute une gamme d'autres services, tels la location de coffrets de sécurité, l'administration de fiducies, les services consultatifs et le traitement des données – services qui sont souvent offerts en concurrence avec d'autres entreprises taxables.

Un grand nombre de ces autres services sont facturés explicitement, ce qui permet d'appliquer la taxe sans difficulté. Par contre, le traitement des services d'intermédiation est plus complexe. Dans ce cas, le prix du service est implicite, se reflétant par exemple dans l'écart entre l'intérêt débité aux emprunteurs et le rendement offert aux déposants, aux assurés et aux rentiers. Bien qu'en théorie il soit possible de déterminer ces prix implicites, la tâche est extrêmement difficile en pratique.

Le Livre blanc de juin 1987 proposait, pour le secteur financier, une structure fiscale unique qui visait à identifier les sommes facturées pour les services d'intermédiation et incluses dans la marge des institutions financières. Certains progrès ont été réalisés dans la traduction de cette proposition en une structure opérationnelle mais des problèmes techniques non négligeables subsistent. Étant donné l'ampleur des difficultés qui persistent et le simple fait qu'aucun pays au monde n'a bien réussi à appliquer la taxe de vente aux services d'intermédiation financière, le gouvernement ne se propose pas d'appliquer la TPS à ces services.

En conséquence, l'application de la TPS dans le secteur financier comportera trois aspects. En premier lieu, les institutions financières paieront la taxe sur leurs achats. En second lieu, l'intermédiation financière, par exemple les prêts et les dépôts, les hypothèques et assurance-vie, ainsi que les services connexes, ne sera pas taxable. En troisième lieu, la plupart des autres services fournis par les institutions financières seront taxables de la façon normale.

Pour mettre en oeuvre cette structure générale, le gouvernement est conscient:

- que l'application de la taxe doit être équitable pour les consommateurs;
- que la nature des services fournie par les institutions financières est en évolution; et
- qu'il importe de maintenir l'équité concurrentielle entre les institutions financières, de même qu'entre ce secteur et les autres entreprises qui offrent des services similaires.

Pour préciser l'approche exposée ici, le gouvernement sollicitera l'avis des groupes de consommateurs ainsi que des représentants du secteur financier.

Passage à la taxe sur les produits et services

A. Mesures provisoires accroissant les recettes

La réforme de la taxe de vente oblige à remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente par un système entièrement nouveau. Il s'agit d'une tâche de grande envergure. Par conséquent, il faudra du temps pour mettre en place les mécanismes administratifs nécessaires, à la fois pour les entreprises et pour l'État. Il convient aussi de prendre le temps qu'il faut pour s'assurer que les entreprises, le monde du travail, les associations représentatives, les fiscalistes et les particuliers soient bien informés du fonctionnement de la nouvelle taxe. Pour accorder un délai suffisant, le gouvernement mettra en oeuvre la taxe sur les produits et services (TPS) le 1er janvier 1991.

À la lumière des graves problèmes financiers auxquels fait face le gouvernement, des mesures ont été prises dans le budget afin d'accroître les recettes fédérales. Ces recettes seront obtenues en partie grâce à un relèvement des taux de l'actuelle taxe fédérale de vente. Les taux applicables aux matériaux de construction, aux services de télécommunications, à l'alcool et le tabac augmenteront d'un point, tandis que le taux général applicable à la plupart des produits manufacturés sera relevé d'un point et demi. Étant donné les importants défauts de la taxe actuelle, il est seulement possible de l'utiliser à cette étape-ci pour contribuer à répondre aux besoins financiers de l'État, puisqu'elle sera bientôt entièrement remplacée par la TPS.

B. Ristournes de taxe fédérale de vente

Lorsque la TPS sera mise en place, de nombreuses entreprises détiendront des stocks destinés à la revente sur lesquels ils auront acquitté la taxe fédérale de vente dans le cadre de l'ancien régime. Des ristournes seront accordées au titre de la taxe de vente déjà payée sur les stocks.

C. Effets transitoires

L'élimination des distorsions dues à l'actuelle taxe fédérale de vente et son remplacement par un régime plus neutre auront d'importantes retombées économiques, ainsi que décrites plus tôt. Cependant, un important changement structurel de ce genre implique des aménagements pendant la période transitoire.

Pendant l'année de mise en oeuvre, le remplacement du système actuel par la TPS au taux de 9 pour cent se traduira par une hausse non répétitive des prix à la consommation d'environ 2.5 à 3 pour cent en moyenne. Par ailleurs, le nouveau crédit pour TPS, accompagné de réductions des impôts sur le revenu des particuliers, accroîtra le revenu disponible des ménages. Ces modifications non répétitives du niveau des prix et des revenus nets des ménages pendant la période de transition seront appréciables, mais elles se compenseront mutuellement dans une large mesure pour les personnes qui gagnent une rémunération moyenne. Par conséquent, le pouvoir d'achat réel, après impôt, des familles qui gagnent à peu près le salaire moyen ne changera à peu près pas pendant la transition. Bien entendu, pour les personnes dont le revenu est plus modique, l'augmentation du crédit et les modifications de l'impôt sur le revenu feront plus que compenser la hausse non répétitive des prix due à la TPS; ce sera le contraire pour les personnes qui ont un revenu supérieur.

Si l'on veut que le nouveau régime soit mis en place avec le moins d'à-coups possible, il importe que les Canadiens soient bien informés à l'avance au sujet de la taxe et de ses effets possibles. Le gouvernement prendra des mesures pour que cette information soit diffusée, afin que tous comprennent bien les questions en jeu.

Processus et calendrier

Le gouvernement publiera au début de l'été un document technique détaillé sur la réforme de la taxe de vente. Ce document donnera:

- des détails sur le fonctionnement général de la nouvelle taxe sur les produits et services (TPS);
- son application dans les secteurs qui posent des problèmes techniques particuliers;
- des renseignements techniques sur l'assiette de la taxe;
- la conception du crédit remboursable pour TPS et les autres changements de l'impôt direct qui accompagneront la réforme de la taxe de vente, ainsi que les conséquences distributives du nouveau système;
- les détails de la mesure nécessaire pour que la TPS ne constitue pas un obstacle à l'accession à des logements abordables au Canada.

Après la publication du document technique, le ministre des Finances invitera le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes à tenir des audiences sur la proposition.

Pour que les contribuables aient le temps de se préparer à la mise en oeuvre du nouveau système, le 1er janvier 1991, le gouvernement se propose de publier cet été un avant-projet de loi. Celui-ci constituera la base de nouvelles consultations avec les entreprises et les fiscalistes au sujet des exigences administratives précises entraînées par la nouvelle taxe.

Des mesures législatives finales visant à mettre en oeuvre la réforme de la taxe de vente seront présentées au Parlement l'automne prochain.

Annexe

Répercussions de la taxe sur les produits et services sur certains produits: exemples théoriques

La mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente entraînera des variations des prix des produits et des services au Canada. Le prix de bon nombre de produits taxés au taux de 12 pour cent devrait diminuer, tandis que celui des produits et services qui sont actuellement frappés d'un taux de taxe relativement faible devrait augmenter. Pour illustrer tout simplement ces effets, certains exemples sont présentés dans cette annexe.

Le premier exemple porte sur une automobile. Il montre que la réforme de la taxe de vente réduira l'élément de la taxe compris dans le coût de production d'une automobile et, en conséquence, que les concessionnaires pourront réduire les prix. On suppose que le concessionnaire vend maintenant l'automobile $15,000, taxe provinciale de vente exclue. Ce prix se compose d'un certain nombre d'éléments, dont le prix de vente du fabricant, la taxe fédérale de vente appliquée au taux de 12 pour cent, les frais subséquents de transport et du concessionnaire et, enfin, le profit du concessionnaire. Bon nombre de ces éléments changeront à la suite de la réforme de la taxe de vente parce que le régime de la taxe sur les produits et services (TPS) supprimera la totalité de l'actuelle taxe imposée sur les achats des entreprises, mais qui est cachée. Par exemple, le coût de fabrication des automobiles diminuera. Cette diminution se traduit dans l'exemple par la baisse de $100 du prix de vente du fabricant. Parallèlement, la taxe de vente maintenant incluse dans les frais de transport et les autres frais du concessionnaire sera réduite. Ainsi, ces coûts diminuent de $15, tandis que le profit du concessionnaire demeure inchangé, comme il le devrait.

Étant donné que la TPS ne s'appliquera plus au prix de vente du fabricant, et qu'il s'agit en fait d'une taxe appliquée à la vente finale au consommateur, le point d'application de la taxe fédérale directe change. La TPS s'appliquant à un taux de 9 pour cent à un prix inférieur pour le concessionnaire, le prix payé par le consommateur diminue de près de $330.

La logique des exemples concernant les climatiseurs et les pneus à neige est identique. La taxe fédérale de vente de 12 pour cent appliquée au prix de vente du fabricant est remplacée par la TPS à 9 pour cent, qui n'est qu'en fait perçue que sur la vente finale au détail. En outre, la suppression de la taxe sur les intrants des entreprises signifie que les coûts de fabrication, de transport et de vente au détail

sont réduits. Cependant, les variations des pondérations relatives de ces coûts et des profits des détaillants signifient que la réforme de la taxe de vente influe de façon différente sur les prix finals. Dans le cas du climatiseur, le prix diminue d'environ $10, soit d'un peu plus de 1 pour cent. Dans le cas des pneus à neige, cependant, le prix augmente d'environ 1 pour cent.

Les trois premiers exemples illustrent l'effet sur les prix de biens actuellement assujettis à la taxe fédérale de vente de 12 pour cent. Le dernier exemple porte sur un service – la chambre d'hôtel – qui n'est pas taxé directement en vertu de l'actuelle taxe fédérale de vente, mais qui sera assujetti à la nouvelle TPS de 9 pour cent. Encore une fois, la réforme de la taxe de vente supprimera la totalité de la taxe de vente incluse dans les coûts des achats de l'hôtel. Ainsi, le coût de la chambre pour l'hôtelier est réduit – de $5 dans cet exemple. Compte tenu d'un profit constant, l'hôtel vendra son service à un prix réduit en raison de la diminution du coût de ses intrants. Cependant, l'application de la TPS à 9 pour cent à ce prix réduit signifie que le prix que paiera le consommateur augmentera – d'environ $5, soit 5.5 pour cent. Il est important de noter que la hausse effective de prix est moins élevée que le taux de la taxe de 9 pour cent parce que l'actuelle taxe cachée incluse dans le prix courant de la chambre est éliminée.

Les exemples qui suivent ne comprennent pas les taxes de ventes provinciales.

Exemple théorique concernant une automobile

	Avant la réforme	Après la réforme
	(en dollars)	
Prix du fabricant	11,875.00	11,775.00
TFV à 12 pour cent	1,425.00	–
Frais de transport et du concessionnaire	1,360.00	1,345.00
Profit du concessionnaire	340.00	340.00
Prix du concessionnaire	15,000.00	13,460.00
TPS à 9 pour cent	–	1,211.40
Prix payé par le consommateur	15,000.00	14,671.40

Exemple théorique concernant un climatiseur

	Avant la réforme	Après la réforme
	(en dollars)	
Prix du fabricant	500.00	490.00
TFV à 12 pour cent	60.00	–
Frais de transport et du détaillant	170.00	166.00
Profit du détaillant	50.00	50.00
Prix du détaillant	780.00	706.00
TPS à 9 pour cent	–	63.54
Prix payé par le consommateur	780.00	769.54

Exemple théorique concernant les pneus à neige

	Avant la réforme	Après la réforme
	(en dollars)	
Prix du fabricant	100.00	99.00
TFV à 12 pour cent	12.00	–
Frais de transport et du détaillant	68.00	67.00
Profit du détaillant	20.00	20.00
Prix du détaillant	200.00	186.00
TPS à 9 pour cent	–	16.74
Prix payé par le consommateur	200.00	202.74

Exemple théorique concernant une chambre d'hôtel

	Avant la réforme	Après la réforme
	(en dollars)	
Coût de la chambre et des services	75.00	72.00
Profit	15.00	15.00
Coût total	90.00	87.00
TPS à 9 pour cent	–	7.83
Coût pour le consommateur	90.00	94.83